الجمهوريـــــة الجزائريــــــة اليمقراطيـــة الشعبيـــة

وزارة التعليـــم العالي والبحث العلمـــي

جـــــامــــــعـــــة قسنطينـــة

كـــــليــــــة الحقوق

العنوان:

المركز القانونـي للوالــي

فــي النظام الإداري الجزائري

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير فـــي القانون العام

فـــرع: المؤسسات السياسية والإدارية

إعداد الطالب:

بلفتحي عبد الهادي

تحت إشراف الدكتور:

زغداوي محمد

أعضاء لجنة المناقشة

أ.د موسى زهية	أستـــاذ التعليم العالي	جامعة منتوري قسنطينة	رئـــيســــــا
أ.د زغــــداوي محمــــد	أستـــاذ التعليم العالي	جامعة منتوري قسنطينة	مشرفا ومقررا
أ.د حسنة عبد الحميد	أستـــاذ التعليم العالي	جامعة منتوري قسنطينة	عـــضـــــوا

السنة الجامعية 2011/2010

شكــــــــــر وتقديـــــــر

أتقدم بالشكر الجزيل في المقام الأول إلى أستاذي الدكتور

محمد زغداوي

الذي أشرف على إنجاز هذا العمل وتابع كل مراحله بسعة صدر وطول نفس ولم يبخل عليّ بأفكاره النيرة ونصائحه القيمة وتوجيهاته الهادفة، فكان طيلة مشوار هذا البحث نعم المؤطر الفاضل الذي بعث فيّ روح وموضوعية البحث والاكتشاف .

فله مني كل الشكر والعرفان

كما أتوجه بالشكر إلى الأستاذة الدكتور **زهية موسى** التي قبلت عضوية لجنة المناقشة وترؤسها رغم مشاغلها الكثيرة وعلى كل مساعداتها وحسن استقبالها.

فلها مني كل التقدير ولاحترام.

وإلى أستاذنا الفاضل الأستاذ الدكتور **عبد الحميد حسنة** لمشاركته في لجنة المناقشة وعلى جهده المبذول

فله مني جميل الامتنان

الإهداء

إلى من لا ينكر فضلهما إلا جاحد جاهل إلى من انتظرا نجاحي طويلا إلى من وقفا معي دوما إلى من شربت من نبع حنانهما ونعمت بحسن تربيتهما إلى أبواي العزيزين أطال الله عمرهما وأدام صحتهما.

إلى كل إخوتي من نورالدين إلى سهيلة دون تمييز ولا استثناء.

إلى زملاء الدراسة من الابتدائي إلى الدراسات العليا.

إلى أصدقائي محمد، عبد الحكيم، ياسين،لزهر،بدر،نورالدين، عياش وباديس.

إلى كل أعمامي وأخوالي وبنائهم.

إلى كل من ساهم من بعيد أوقريب في هذا الجهد خاصة:ياسين ومراد وعادل.

إلى الأستاذة العزيزة حلاجة مسعودة.

إلى كل هؤلاء أهدي العمل المتواضع.

مقدمــــة

تمزج الجزائر كغيرها من الدول بين المركزية و اللامركزية في تنظيمها الإداري، وبهذا الصدد فقد منحت للجماعات المحلية صلاحيات قانونية مهمة جعلتها في مركز يسمح لها بتلبية متطلبات العمل الإداري وحاجيات المواطن في حدود القدرة المالية لهذه الهيئات.

ونظرا لأهمية اللامركزية في الدول الحديثة، باعتبارها وسيلة قانونية تسمح بتطوير هياكلها بما يضمن إشراك السكان في التسيير الإداري لتحقيق تنمية متوازنة ومن ثمة فإنه يلاحظ من خلال الدساتير المتعاقبة[1]الحرص على النص في صلب أحكامها على الاستناد في بناء الدولة على هذه الوسيلة.

ومعلوم أن نظام اللامركزية يؤسس على وجود نوع من التمايز بين اختصاصات وطنية تؤول للسلطة المركزية ليتم تسييرها والتحكم بها بشكل عام على كامل الدولة، وبين اختصاصات محددة ذات طابع محلي تؤول للجماعات المحلية باختلاف درجاتها يتم النظر فيها على هذا المستوى.

إن اللامركزية تقوم على فكرة الاستقلالية بمفهوميها المالي والإداري، ورغم تباين موقف الفقه الإداري بخصوص الوسيلة القانونية الواجب إتباعها لتحقيق هذه الإستقلالية بين تيارين أساسيين[2]:الأول مؤيد للانتخاب والثاني رافضا لأن يكون الإنتخاب وحده هو السبيل لتحقيق الإستقلالية التي في نظره قد تتحقق بالإنتخاب أو بالتعيين أو بالجمع بينهما لأن كل من الإنتخاب والتعيين يشكلان وسائل لبلوغ هدف الإستقلالية. ولأن القول بأن الإنتخاب أو التعيين هما اللذان يضمنان هذه الإستقلالية من شأنه أن يوقعنا في الخلط بين الوسيلة المتبعة لتحقيق الإستقلالية مع الهدف المراد الوصول إليه والمتمثل في الإستقلالية وبالرجوع إلى أحكام كل من قانون البلدية وقانون الولاية فإن المشرع الجزائري اعتمد على مبدأ الإنتخاب في تشكيل أجهزة البلدية (من هيئة تداولية وهيئة تنفيذية) في حين جمع بين الإنتخاب (هيئة مداولة) ممثلة في المجلس الشعبي الولائي

(1) - انظر على سبيل المثال المادة 15 من دستور 28 نوفمبر 1996 التي تنص على:"الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية "

(2)- انظر: عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشاة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص.151و152

المنتخب والتعيين(هيئة تنفيذية) ممثلة في الوالي، إلا أنه منح لسلطة عدم التركيز ممثلة في الوالي تحديدا صلاحيات كبيرة على المستوى المحلي، وهو ما يبرز لنا وجها أخر لتدخل السلطة المركزية في شؤون البلدية عن طريق ممثلها في الإقليم (الوالي) بواسطة تقنية قانونية أخرى(الوصاية الإدارية) .بما يظهر عدم تخلي السلطة المركزية عن بسط هيمنتها ونفوذها على الأشخاص اللامركزية معتمدة في سبيل ذلك على ممثلين لها (الولاة) الذين أسندت لهم مهام التسيير الفعلي.

من خلال هذا العرض تبدو أهمية دور الوالي في النظام الإداري باعتباره يشكل وسيلة الإتصال الدائم بين السلطة المركزية من جهة والولاية والبلديات المكونة لها من جهة أخرى، مما يجعلها في معظم شؤونها لصيقة بالسلطة المركزية، إن هذا الخيار يهدف إلى الحفاظ على وحدة السياسة العامة في البلد وتكريسا لمبدأ عدم تجزئة السلطة،بالإشراف على تسيير هذه الأقاليم عبر هذه الحلقة (الوالي)دون المساس بمبدأ الاستقلالية في التسيير واتخاذ القرار،غير أن هذا الازدواج في مهام الوالي المركزية منها واللامركزية قد يخلق التداخل بين هاتين الصفتين وهو ما قد يمس بسير الجماعات المحلية بصورة مستقلة،ويخلق نوع من التعارض بين السلطة المركزية والجماعات المحلية. ويزداد هذا الغموض في ظل الأوضاع السياسية الناتجة عن دستور 1989 وانعكاساته على الجماعات المحلية من خلال التعديلات التي أدخلت على كل من قانون البلدية(1) وقانون الولاية (2) إذ غالبا ما يحدث وجود اختلاف بين التشكيلات السياسية المشكلة للحكومة (السلطة المركزية) وتلك الفائزة بالإنتخاب على المستوى المحلي،وهذا ما يضفي على موضوع الوالي أهمية بالغة من حيث هو منصب له أثر كبير باعتباره يشكل أحد أركان تنفيذ السياسة التنموية للدولة.

إن هذا الوضع يخلق لا محالة أثارا أكيدة على التسيير بمستوييه المحلي و المركزي ولمعرفة أثار هذا التداخل نرى ضرورة تحديد صلاحيات الوالي،وتبيان طبيعتها القانونية للوقوف على مدى اتساع أو ضيق هذه الصلاحيات على ضوء النصوص القانونية التي تعطي هذه الصلاحيات، خاصة مع الجدل القانوني الذي ساير هذا الموضوع في جميع المراحل التي طالت تعديل قوانين الإدارة

(1) - قانون رقم 90-08 مؤرخ في: 1990/04/07 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في: 1990/04/11.

(2)- قانون رقم 90-09 مؤرخ في: 1990/04/07 يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في: 1990/04/11.

المحلية. من ضرورة تقوية نظام اللامركزية بما يؤدي إلى التخفيف من تدخل الوالي في الحياة المحلية وهو الإنشغال الذي لازال مطروحا الآن مع الإصلاحات المزمع إدخالها على قوانين الإدارة المحلية.

ومن هذا المنطلق فإن المركز القانوني للوالي في النظام الإداري يتضمن دراسة مجموعة الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بوضعيته القانونية من تعيين وانتهاء مهام وصلاحيات وكذلك مكانة الوالي داخل الهيئة التي يشرف على إدارتها، والدور الذي يلعبه في ظل التنظيم الإداري الحالي.

ومن ثمة فإن الأسباب التي دفعتني إلى البحث في هذا الموضوع تتلخص في أسباب نظرية وعملية:

_أما الأسباب النظرية فتكمن في محاولة إجلاء دور الوالي في الحياة المؤسساتية للدولة من وهو موضوع أثار وما يزال يثير فضول كثير من الباحثين والدارسين

_ أما الأسباب العملية فتتمثل في تلبية النقص الملحوظ على صعيد البحث العلمي لأن موضوع منصب الوالي لم يأخذ القسط الكافي من الدراسة والتحليل و المواضيع التي تسنى لنا الإطلاع عليها تنظر إلى منصب الوالي من زوايا جزئية(ضيقة) بحيث تفتقد للشمولية و الحداثة. بالإضافة إلى ذلك نحاول من خلال هذا البحث الكشف عما قد تثيره النصوص القانونية والتنظيمية من إشكالات ومحاولة تحليلها حسب اجتهادات فقهاء القانون الإداري الجزائري، وذلك من أجل الوصول إلى إعطاء صورة كافية عن المركز القانوني للوالي ودوره في المجالات الإدارية المختلفة، محاولين الوقوف على نقاط القوة والضعف مبرزين مزايا وعيوب النظام الإداري من خلال منصب الوالي إيمانا منا بأن تطور المؤسسات القانونية وتحسن عملها لا يتم إلا بناءا على المعاينات التي تبرز جوانب الضعف والقوة، علنا من خلال هذا البحث -الذي رغم علمنا أنه لا يرقى إلى مستوى الكمال- تقديم بعض الإجابات على بعض التساؤلات، وإعطاء حلول موضوعية لبعض المسائل القانونية التي أثارت جدلا ولا تزال مما يعود بالفائدة على المشرع والدارسين، خصوصا في هذا الظرف الذي يشهد احتدام النقاش حول مسألة تعديل قوانين الإدارة المحلية.

غير أن هذا الطموح اصطدم بجملة من العراقيل والمعوقات التي لا شك أنها تؤثر بشكل أو بأخر على القيمة العلمية لهذا البحث نذكر منها عل الخصوص:

–انعدام الدراسات القانونية المتعلقة بموضوع الوالي، وندرة البحوث التي تتناول التنظيم القانوني الخاص بالإدارة المحلية للدولة وكذا النظام الإداري الجزائري عموما.

–قلة المراجع الفقهية الخاصة بالتنظيم الإداري الإقليمي الجزائري، وعمومية المعالجة القانونية للبعض منها، الأمر الذي يجعلها ذات فائدة محدودة لا تساهم في تطوير المنظومة القانونية القائمة. الفائدة يؤثر سلبا على إحاطة الطلبة والباحثين من رجال القانون على مختلف التعديلات وطبيعتها التي تتعرض لها الجماعات الإقليمية من جهة، والتقلبات التي تمس التنظيم الإداري ، من جهة ثانية هذه التعديلات لها انعكاسات على المبادئ المعمول بها في القانون الإداري الجزائري.

ناهيك عن قلة الملتقيات و الأيام الدراسية التي تعنى بالتنظيم والتسيير الإداريين، وعدم انفتاح المؤسسات والإداريات العمومية على الجمهور والباحثين خاصة وعدم تمكينهم من الملفات و القرارات بحجة سريتها.

وإذا تفحصنا النصوص القانوني المتعلق بالوالي من جهة، وذلك الذي يخص تنظيم وسير الإدارة (الولاية) التي يشرف عليها من جهة أخرى، مع مراعاة طبيعة التحول الذي عرفه التنظيم الإداري، نطرح الإشكالية الآتية:

ما هي مكانة الوالي من خلال الهيئة التي يشرف على إدارتها، ومن خلال الدور الذي يلعبه في ظل التنظيم الإداري الحالي ؟

ولدراسة هذا الموضوع اعتمدت أساسا على مناهج وأدوات بحث مناسبة للإجابة على مختلف التساؤلات التي تثيرها الإشكالية حيث اعتمدنا على وجه الخصوص على:

المنهج الوصفي التحليلي: و هذا لجمع وتقديم مختلف المعلومات، والمعطيات لتحديد طبيعة المركز القانوني للوالي ونوعية ومكانة المنصب الذي يشغله بشرح مضامين، وفحوى مختلف النصوص القانونية المؤطرة له.

المنهج المقارن: اعتمدنا عليه في مقارنة المركز القانوني في الجزائر مع بعض الأنظمة الإدارية المقارنة، كأنظمة المغرب العربي وفرنسا.

ومن بين أدوات البحث التي اعتمدنا عليها أسلوب تحليل المضمون لاستقراء وتحليل مختلف الوثائق والنصوص القانونية والملاحظة من خلال الانتقال والمعاينة الميدانية لمختلف أجهزة الإدارة العامة للولاية.هذا ما أدى إلى التقليل من الصعوبات التي واجهتنا في إتمام هذا البحث المتواضع.

وللإجابة على كل هده التساؤلات المطروحة ارتأيت تقسيم هذا العمل إلى فصلين أساسيين الفصل الأول : خصصته لدراسة الإطار القانوني الذي يحدد طريقة تعيينه وانتهاء مهامه وواجباته وحقوقه،و هو الإطار القانوني الذي يخضع له الموظف السامي على العموم لان مختلف النصوص تضعه في قائمة الموظفين الذين يشغلون وظائف عليا في الدولة.

والفصل الثاني: تطرقت فيه إلى المهام المسندة للوالي من خلال المعالجة القانونية لها وصعوبتها، ثم من خلال مدى تأثير تلك السلطات والصلاحيات على المركز القانوني الذي يتمتع به.

الفصـــل الأول

المركز الوظيفي للوالي

يعتبر الوالي الموظف السامي الوحيد على المستوى المحلي، ;الذي نص الدستور على تعيينه بموجب مرسوم رئاسي دون التقيد بشرط الاستشارة القبلية كما هو الشأن بالنسبة لباقي المناصب العليا في الإدارة المحلية، إلا أن الدستور لم يمكنه من قاعدة دستورية متينة.

وسنحاول دراسة المركز الوظيفي للوالي في المباحث الآتية:

المبحث الأول: تعيين الوالي

المبحث الثاني: انتهاء مهام الوالي

المبحث الثالث: حقوق وواجبات الوالي

المبحـــــث الأول: تعييـــــن الوالـــــي وشروطـــه

يخضع تعيين الولاة لأسس وضوابط قانونية محددة بعضها موجود في الدستور والبعض الأخر في التنظيم[1]، ونظرا لأهمية الدور المنوط بالوالـــي، ومركزه الحساس، فقد تأكد الاختصاص الأصلي غير القابل للتفويض[2] لرئيس الجمهوريـــة بتعييـــن الولاة وذلـــك بموجـــب المادة 78 فقرة 9من دستور1996. وسنتعرف من خلال هذا المبحث على الفئات التي يعين منها الولاة(المطلب الأول) والسلطة التقديرية لجهة التعيين(المطلب الثاني) والشروط الواجب توفرها أثناء التعيين(المبحث الثالث)

المطلب الأول:الفئات التي يعين منها الولاة:

إن منصب الوالي ليس منصبا عاديا يخضع لإجراءات الوظيفة العامة كالمسابقة أي مبدأ المســـاواة في تولي الوظائف العامة ،إنه منصب سياسي وإداري يعتبر نوعيا لا يمكن توليته إلا لموظف سامي تتوفر فيه شروط خاصة يفرضها الطابع العام للمنصب، فلا يمكن أن يتولى منصب الوالي إلا من كان ضمن فئات محددة تكون قد شغلت مناصب عليا لها نفس نمط طبيعة وظيفة الوالي بالنظر إلى أحكام المادة 13 من المرسوم 230/90 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا في الإدارة المحلية ،حيث أنها رتبت الفئات التي يعين منها الولاة حسب الأهمية، فالفئة الأولى هي فئة الأمناء العامون للولايات، والثانية فئة رؤساء الدوائر أما الفئة الثالثة والتي لا يمكن تصنيفها إلا ضمن فئة خارجية والتي حددت نسبة التعيين منها ب5 بالمائة وهي من خارج هذين السلكيين وتعين من الطبقة السياسية أو العسكرية للدولة. ولا يختلف التشريع الجزائري في هذا المجال مع التشريع الفرنسي إلا فيما

---

(1)-المرسوم التنفيذي 230/90 المؤرخ في 25 جويلية سنة 1990والذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية،ج ر رقم 31

(2)- مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ في: 1999/10/19 يحدد التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، جريدة رسمية عدد 76 مؤرخة في: 1999/10/31.

يخص فئة الأمناء العامون عندنا ففي فرنسا[1]ينص المرسوم رقم 805 والمؤرخ في 29 جويلية 1964 والمعدل في 1982/12/23و 1988/01/20على أن التعيين يكون بمرسوم رئاسي باقتراح من الوزير الأول ووزير الداخلية، وذلك تطبيقا للفقرة3 من المادة 13من دستور 1958 ويكون التعيين من الفئات التالية :

_رؤساء الدوائر.

_أوالمديرين المدنيين خارج الفئة.

_ أو أي موظف أو غير موظف.(في حدود معينة)

إن هذا التشابه يجد مبرره الأساسي في الإرث التاريخي الذي يميز نظام الوالي عندنا المتأثر أساسا بالمحافظ الفرنسي، وسنحاول التطرق لمختلف الفئات التي ينتقى منها الولاة في الفروع التالية:

الفرع الأول:الفئة العادية:

الفئة العادية والتي تعتبر الأنسب لتولي منصب الوالي هي فئة الأمناء العامون للولايات التي نصت المادة 13 من المرسوم 230/90 على أهليتهم لتولي منصب الوالي وذلك اعتبارا لعدة خصوصيات وللدور الذي يلعبونه في مساعدة الولاة في تسيير شؤون الولاية ومدى اضطلاعهم بالمسؤوليات القانونية المكلفين بها بالإضافة إلى الصلاحيات التي يكونوا مارسوها بمناسبة تفويض السلطة الذي يعهد به الولاة لهم لأنهم أقرب الأعوان إليهم.

(1)-J-M Auby et J-B Auby : Institutions Administratives ;Dalloz ,Paris,1996 :P88

فما هي الأمانة العامة و ما هي مختلف الصلاحيات،و المهام التي يتولاها الأمين العام للولاية حتى يكون منصبه من الأهمية بمكان،حيث يسمح له بتولي منصب والي فيما بعد ؟

الأمانة العامة للولاية جهاز يتكون من مصالح غير تقنية مهمتها الحقيقية السهر على حسن تنظيم عمل الوالي وتضمن المناوبة والقيام بأعمال البحث كما يمكن لمصالح الأمانة العامة اتخاذ قرارات تخص تدابير محددة ملزمة لباقي مصالح الولاية ومن بين أمثلة ذلك التدابير الخاصة بالتخطيط وتسيير الموارد البشرية والتسيير المالي(1)..

فإذا كان الأمين العام للولاية يضطلع بهذه المهام المخولة له قانونيا فإنه يصبح كفؤا وأهلا لأن يكون قادرا على الجلوس في مقعد الوالي، فالوالي لا يضمن تسيير الإدارة العامة للولاية إلا عن طريق الأمانة العامة للولاية التي وزيادة على ما أسلفنا مكلفة بتسيير المصالح المشتركة لإدارات الدولة التي تتعلق بتسيير الموارد بالإضافة لدورها في التنسيق والتنظيم فالأمانة العامة تشكل حجر الأساس في الإدارة العامة للولاية .

يقوم الأمين العام للولاية بخلق التعاون بين مختلف المصالح ويمكنه توزيع الأعباء الإدارية والمالية وتنظيمها حسب المتطلبات ومخطط الأعباء(2).

وتتكون الأمانة العامة من المديريات التالية:

1)_مديرية الميزانية والعمليات المالية:تضطلع هذه المديرية بمهام المحاسبة والصفقات. العمومية والإحصاء والأرصدة المالية:

2)_مديرية الوسائل والتجهيز: وهي بدورها تتكفل بالمصالح التالية:

---

(1)- Lahcène s: L’organisation et le fonctionnement de la Wilaya , l’exemple d’une moyenne Wilaya, éd : E.N.A.G, Alger, 1998, P.223

(2)نظر : المواد 5، 6 من المرسوم تنفيذي رقم 90-230 جريدة رسمية رقم 31

_الوسائل والتجهيزات العقارية.

_حظيرة السيارات.

_العمارات،الإدارات و الأموال العقارية.

3) _ مديرية الموارد البشرية والتنظيم: ويدخل ضمن صلاحياتها التكفل بالموارد البشرية: الموارد التقنية:وكذلك العمال والإحصائيات والتنظيم والمناهج.

والأمين العام للولاية هو الذي يوكل لهذه المديريات أعمالها ويتابع مختلف أنشطتها داخل الولاية. فبحكم المركز الذي يشغله في الإدارة العامة للولاية يصبح الأمين العام للولاية أعرف موظف بالشؤون الإدارية للولاية فهو يشارك في تحديد السياسية العامة للولاية والأهداف والبرامج ويشارك في إعداد الميزانية ونتيجة لذلك فهو يعرف حالة الولاية والحلول والقرارات الواجب اتخاذها للتحكم في تطوير القطاعات المختلفة ومجابهة المشاكل التي توجد في الولاية.

الأمين العام للولاية مكلف أيضا بأن ينقل إلى الوالي الوضع السائد داخل إدارة الولاية وكل التغيرات الطارئة والتدعيمات والتقسيمات أو الإلتحاقات التي تمت.

إذن مما تقدم يتبين مدى الكفاءة التي يتمتع بها الأمين العام للولاية من الناحية الإدارية وأن القانون وضع قائمة الفئات التي يجب على الحكومة أن تعين منها الولاة.فالإختيار من هذه الفئـــة موضوعي جدا نظرا كما قلنا للمهام التي يمارسوها الأمناء العامون من قبل والتي تسمح لهم بالاضطلاع والقدرة على تسيير الشؤون العامة للولاية وليس الإدارة العامة للولاية فقط، كما هو مقررا في المراسيم التي تحدد واجباتهم الأصلية.

الفرع الثاني: الفئة شبـــــــــــــــــــــــه العادية: إن الفئة شبه العادية كما جاء في أحكام المادة 13 من المرسوم 230/90 ،هي فئة رؤساء الدوائر فرئيس الدائرة إطار مؤهل لتولي منصب والي بالنظر لتشابه المسؤوليات و المهام الوظيفية لكلا المنصبين من ناحية التسيير وصوره و أبعاده المختلفة. فهذا من بين الأسباب التي تقف وراء اختيار

فئة رؤساء الدوائر لتولي منصب والي و هل ذلك يعود لعامل الخبرة والتجربة التي اكتسبها رؤساء الدوائر من خلال إشرافهم على الدائرة.

رئيس الدائرة يعين على رأسها بموجب مرسوم تنفيذي بناءا على اقتراح وزير الداخلية وهو يساعد الوالي في القيام بصلاحياته كممثل للدولة في بلديتين أو أكثر طبقا للمادة 07 من المرسوم التنفيذي 90 / 230 .

ويساعد رئيس الدائرة كاتب عام أو مجلس تقني يضم مسؤولى مصالح الدولة بالدائرة.

ويكون رئيس الدائرة في ممارسة مهامه خاضعا للسلطة الرئاسية للوالي كما تثبته النصوص القانونية وتؤكده قرارات القضاء[1].

أما في فرنسا فيعين ورؤساء الدوائر (sous-préfets) بمرسوم رئاسي من بين:

ــإما من بين المدراء المدنيين لوزارة الداخلية (أي من منخرطي المدرسة الوطنية للإدارة.

ــ أو من بين الحائزين على منصب المستوى الثاني من التعليم العالي) أو من بين الضباط.

ــأو من بين المدراء المدنيين للمحافظة.

نفس الشيء تقريبا قي الجزائر يتم تعيين رؤساء الدوائر من بين متخرجي المدرسة العليا للإدارة والأمناء العامون للدوائر.

(1)- محمد الصغير بعلي،قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم ،عنابة،2004،ص 124.

ويبدو من خلال ما تقدم أن رئيس الدائرة لديه مكانة متميزة رغم أن الدائرة لا تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري إلا أنه نذب لرئاستها موظف سامي يتمتع بتكوين عال والقول أن الدائرة لا تتمتع بالشخصية المعنوية فلا يعني أنها لا قيمة لها فهي تتوسط البلدية والولاية، وتتكفل بانشغالات المصالح الإدارية للدولة داخل البلدية، كما تعد أيضا وصفا لعدم التركيز الإداري.

كما أن رؤساء الدوائر لا يمكنهم تشكيل نقابات والانتساب لنقابات قائمة لما يتنافى مع طبيعة المنصب النوعي الذي يتولونه.

في حالة المتابعة التأديبية فمن حقهم تشكيل ملف دفاع ولا يمكنهم التدخل أمام المجلس التأديبي

إذن ففئة رؤساء الدوائر تحملت المسؤولية وتكيفت مع منصب و مركز مهم في الإدارة الإقليمية وهي الأكثر استعدادا لتولي منصب أهم وأسمى يحتاج إلى التكوين العلمي و العملي.

واختيار الفئة الأقرب إلى منصب الوالي ليس بالأمر الهين لأنه محاط بمجموعة لا يستهان بها من الموظفين الأكفاء في إدارة الولاية كمدراء المديريات ورؤساء المصالح والمكاتب.ففئة رؤساء الدوائر هي الفئة العادية من المفروض التي يقرر القانون وضعها على رأس القائمة للالتحاق بمنصب الوالي.

ولا يمكن البث في أهمية منصب الوالي بين الأمين العام للولاية ورئيس الدائرة لأن التظيم لم يفضل الفئة الأولى على الثانية وترك المجال مفتوحا لسلطة التعيين في تقدير من يصلح للمنصب من بين الفئتين السابقتين.

الفرع الثالث: الفئـــة غير العاديـــة: الفئة الثالثـــــة التي نصـــت عليها المـــادة 13من المرســــــــــــوم230/90هي فئة خارجية لنص المادة على إمكانية التعيـــــــــــــن خارج هذين السلكيين في حدود 5% لمنصب والي وكما هو الشأن

في فرنسا فان التعين من هذه الفئة يكـــون محدودا وبنسبة ضئيلة جدا تمارس بقيود وضوابط[1] .

تاريخيـــا لم يكن التعيـــين في منصب والي يخضع لقـــيود الفئـــــــــة، فلم تكن هناك فئـــات محددة سلفا يمكن الرجوع إليها لغرض التعيين منها، فللسلطة المخول لها قانونيا صلاحية التعيين الحرية الكاملة في اختيار و تعيين من تشاء و هذا يعود في الأســـاس إلـــى طبيعة النظام السياسي السائد قبل دستور 1989 و الذي كان يقوم على وحدة الحزب و الدولة و الشرط الأهم في هذا النظام هو الالتزام الحزبي والولاء السياسي التام.

لا يعد النص على إمكانية التعين من هذه الفئة في نظرنا مساسا بمصداقية السلطة، لأن التعيين يخضع لشروط موضوعية، وقانونية سنراها لاحقا. والاعتماد على هذه الفئة قد تمليه ظروف سياسية وإدارية و الغرض منها إيجاد توازن في عملية اختيار الولاة بين ضرورة تعيين أشخاص من ذوي الخبرة السياسية التي تفرض على الحكومة تعيين بعض الولاة الذين تتوفر فيهم معايير سياسية معينة[2].فخصوصية بعض الولايات من حيث التركيبة السكانية أو الجغرافية بالإضافة إلي الخصائص الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية لكل منطقة و التي تقتضي أن يعين على رأسها مسؤولا محنكا على علم بهذه الخصوصيات، لأن هذا الأمر يساعده في معالجة المشاكل التي تعاني منها الولاية بسرعة، وفعالية مما يؤدي إلى كسب الولاء العام للدولة، وخدمة المصلحة العليا للوطن.

كما تعتبر المناصب العليا على غرار منصب الوالي وسيلة في يد السلطة الحاكمة لتقوية الولاء السياسي و إغراء الخصوم بمثل هذه المناصب للكف عن المعارضة و

---

(1) - J-M Auby et J-B Auby : Institutions Administratives ; OP.CIT, P.89

(2)– ميسوم سبيح: الإدارة المحلية في المغرب العربي، حكومات تونس ،الجزائر المغرب منشورات: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطابع الدستور التجارية،عمان، الأردن.1985ص 101.

الانخراط في العمل الحكومي،كما انه قد يكون نتيجة التحالفات كما هو الشأن حاليا في الجزائر في ظل التحالف الرئاسي،حيث أصبح التعين في الوظائف العليا من إطارات أحزاب التحالف الرئاسي .

إلا انه لابد من مراعاة الجانب التكويني في اختيار مثل هؤلاء الولاة و تعينهم ،فلابد من مراعاة مجموعات المهارات الفردية والإدارية والسياسية التي تلاؤم منصب الوالـــــــي والمعرفة التامة بشؤون الإدارة العامة للولاية وطبيعة النشاط الإداري الذي تقوم به والإحاطة بكل السلطات والصلاحيات الممنوحة للولاة في هذا المجال زيادة على الدور السياسي الذي يلعبه الوالي ودوره في قيادة عجلة التنمية بالولايـــــــة.

كما يرى جانب من الفقه أن التعيين قد يكون غرضه المحاباة ولا يراعي الجانب الوظيفي والسياسي فينشأ قصور في أعمال الإدارة المحلية ويصبح من ا لولاة من لا يعرف الوظيفة التي يتولاها والمركز الذي يحوزه.ويرى جانب أخر من الفقه أنه لا ضير في الاستعانة بأشخاص من هذه الفئة بشرط متابعة أعمالهم بدقة ومراقبة أخطائهم وتوجيههم إلى الإمساك بزمام وظائفهم وذلك لا يتأتى إلا بعقد دورات تدريبية لهم على مستوى عال وضرورة أن تتصل موارد الدورات التكوينية بالقوانين وخاصة قوانين الإدارة المحلية وقانون الوظيفة العامة وتكوينهم في علم الإدارة العامة لجعلهم قادة حقيقيين[1].

إن اختيار الولاة يكون مراعيا لعلم الإدارة المركزية أو السلطة التنفيذية بصفة عامة إن الولاة لهم مركز هام في سلم التنظيم الإداري وان حسن اختيار الولاة ضرورة تمليها الظروف السياسية للدولة، فالرقابة التي تمارسها الأحزاب السياسية وأعضاء البرلمان وكذلك ما تظهره الصحافة من قصور في أعمال وممارسات بعض الولاة المشبوهة، كل هذه المعطيات تفرض على الرئيس تعيين من يلمس لديه رغبة العمل على تنفيذ برنامجه السياسي.

(1)– إبراهيم عبد العزيز شيحا: مبادئ القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت طبعة 1983.

كما يرى جانب من كتاب القانون الإداري إن كل ما هو حسن يكون من الرئيس وكل ما هو سيء يكون من المرؤوس[1] .

ولا يمكن التسليم بأحقية أي فئة من الفئات المذكورة في المادة 13 من المرسوم 90/ 230دون فئة أخرى وكان بإمكان المشرع إضافة فئات أخرى فهناك عدة طوائف من الموظفين يمكنها الاضطلاع بمثل هذه المسؤوليات ، فعلى سبيل المثال أجاز المشرع الفرنسي تعيين الموظفين المدنيين للدولة الذين يثبتون تعليمي من المدى الثاني الجامعي (الماجستير) ورؤساء الدواوين الولائية إلا أن المشرع الجزائري استبعد رؤساء الدواوين و كأنهم لا تتوفر فيهم الاستعدادات اللازمة لتولي منصب والي رغم أن المرسوم التنفيذي رقم 215/94 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة بالولاية و هياكلها ينص في مادته الثانية على انه:تشتمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي على ما يأتي:

-الكتابة العامة

-المفتشية العامة

-الديوان

-رئيس الدائرة

و ما أدل على جاء به المرسوم الرئاسي رقم 240/99 و المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة و تطبيقا للمادتين 77و78 من دستور 1996 حيث نصت المادة الثالثة منه على أن رؤساء دواوين الولاة يعينون بمرسوم رئاسي، ورغم ذلك لم يتم تعديل المرسوم رقم 230/90 السالف الذكر ليضاف رؤساء الدواوين و المفتشون العامون للولايات أيضا لأن ما يقال عن رؤساء الدواوين ينطبق عليهم.

---

(1)- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1998.ص .99.

كما يتبادر إلى أذهاننا التساؤل عن الموظف الأصلح والأنسب من بين الأمناء العامون للولايات و رؤساء الدوائر مع ملاحظة عدم تأثير الفئة الاستثنائية لأنها غير مؤثرة من حيث النسبة المئوية. وهنا يأتي دور الجهة المخولة بالتعيين لإجراء المفاضلة بين مختلف الملفات المعروضة أمامها وهذا الأمر هو الداعي لظهور ما يعرف في فقه القانون الإداري بالسلطة التقديرية لسلطة التعيين في اختيار من تشاء من الموظفين الذين تتوفر فيهم شروط الالتحاق بهذه الوظيفـــــــــة.

المطلب الثانـــــــــــــــي: السلطـــة التقديرية في إجراءات التعيين:

الجهة التي تختص بإجراء التعيين في منصب والي لديها السلطة التقديرية اللازمة لترجيح الشخص الناسب من بين المرشحين لهذا المنصب من ضمن الفئات التي ينص عليها القانون،و هذه السلطة التي تتمتع بها أصيلة تقررها القوانين والأعراف ولديها أسس و لكن لا بد من مزاولتهـــا وممارستهـــا في حدود ما يسمح به القانـــون.

الفـــرع الأول:مفهوم السلطة التقديرية:

يقصد بالسلطة التقديرية للإدارة، حين يترك لها القانون مجالا حرا للتقدير مثل الترخيص في العمل أو المنع من مزاولة مهنة معينة فيجوز للحكومة اختيار من تشاء من أعوانها ومن حقها أن تأخذ بعين الاعتبار الآراء السياسية أو غيرها كأن تختار الرجال دون النساء أو العكس.و بعبارة أخرى تتمتع السلطات الإدارية بقدر من حرية التصرف والملائمة والتقدير عند قيامها بأعمالها القانونية[1].

و يذكر الأستاذ فالين في تعريفه للتقدير"أن عون الإدارة قبل أن يتخذ قرارا يستلزم منه الإجابة على الأسئلة الثلاثة التالية:

(1)- د عمار عوابدي :فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، رسالة دكتوراه ،جامعة الجزائر،معهد الحقوق والعلوم الإدارية، سنة 1981، الجزء الأول(ب) ص 334.

1-هل القانون يمنحه هذا الحق؟

2-هل يلتزم عون الإدارة باتخاذ هذا القرار؟

3-هل يتحقق الصالح العام من اتخاذ هذا القرار ؟

وهنا يمكن تقدير وملائمة القرار الذي يتوازن مع الشرعية على وجه العموم و لكن ليس بالضرورة، ويقول الدكتور محمد مصطفى حسنين عن السؤالين الأول والثاني إنهما من مساءل القانون، أما الثالث فهو مسالة إدارية بحتة ولا يستطيع القاضي فرض رقابة عليها وهذا هو مجال السلطة التقديرية[1].

ينص القانون على بعض الشروط العامة الواجب توافرها في المرشح لتعيينه في وظيفة إدارية مناسبة لمؤهلاته وحين تتوفر هذه الشروط العامة في المرشح يجوز تعيينه في وظيفة إدارية عامة و ذلك في منصب إداري يناسب مؤهلاته ومن هنا تكون للإدارة سلطة مقيدة أو اختصاصا مقيدا لان المشرع يفرضها بطريقة آمرة الهدف المحدد الذي يجب عليها أن تسعى لتحقيقه وكما حدد لها الأوضاع التي عليها أن تتخذها للوصول إلى هذا الهدف و بالتالي يصبح عملها كعمل القاضي مقصورا على تطبيق القانون على الحالات التي تستوفي شروط هذا التطبيق، فالتعيين في سلك المتصرفين يمنح لكل من تتوفر فيهم الشروط قانونا.

أما بالنسبة للوظائف العليا فهناك شروط أخرى خاصة يجب توافرها من جهة ومن جهة أخرى فقد ترك المشرع للقيادة السياسية شيئا من الحرية لتقرر بمحض اختيارها ما إذا كان من الصالح العام أن تتدخل أو تمتنع، وإذا تدخلت فما هي الوسائل التي تختارها لذلك.

---

(1) د مصطفى حسنين: السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مطبعة عاطف، 1974، ص48

و مجال التقدير يبقى دائما مميزا للمرونة في العمل الإداري و السلطة التنفيذية على العموم، فالعمل الحكومي يحتاج دائما للتقدير الذي يفرضه مفهوم المصلحة العامة، فالمصلحة العامة لها مفهوم مرن ولا يمكن تحديده حتى من طرف رجال الحكومة أنفسهم أو رجال الإدارة بوجه عام.فالمصلحة العامة سياسية و ثقافية واجتماعية واقتصادية فمجالها واسع وموضوعها غير محدد[1].

فالتعيين في منصب والي يخضع للسلطة التقديرية للحكومة في اختيار الرجل المناسب لهذا المنصب الحساس و هي مسؤولية كبيرة لان لديها التزام سياسي بخدمة الشعب الذي يعتبره الدستور مصدر السلطة وبالتالي السهر على حماية المصلحة العامة بحسن اختيار أعوانها.

الفرع الثاني: أساس السلطة التقديرية: برزت السلطة التقديرية في فقه القانون الإداري كضرورة لا يمكن الاستغناء عنها و ذلك لحسن سير الإدارة ولمواجهة المواقف المستجدة. فهدف المسؤول الإداري ليس مجرد تطبيق القانون بل تحقيق النتائج المفيدة، وهذا هو جوهر السلطة التقديرية. والنظم القانونية هي مصدر تنظيمها، ولكن رغم هذا التقدير الممنوح للحكومة في مجال اختيار أعوانها فان التعيين يكون خاضعا لشروط تفرضها القوانين المختلفة[2].

وكان للحكومة حرية أكبر أيام الحزب الواحد وقبل صدور دستور 1989 والقوانين التي تلت صدوره وخاصة قانوني البلدية والولاية. و المرسوم التنفيذي 230/90 الذي يحدد الفئات الواجب اختيار الولاة من ضمنها و قبل ذلك كان للحكومة سلطات أوسع و حرية اكبر

(1)- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق،.ص. 100

(2)- د عمار عوابدي :فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، مرجع سابق. ص. 357.

في اختيار الولاة دون أي قيد و سواء كان المتر شح موظفا عاما أو لم يكن موظفا إطلاقا أو عسكريا سابقا و سواء كانت لديه سيرة مهنية أو لا.

وإذا كانت سلطات الحكومة غير مطلقة بشان التعيين فهي حرة في إنهاء المهام في أي وقت وبصرف النظر عن الانتهاء القانوني أو الفصل التأديبي.و بالنسبة لسلطة الحكومة التقديرية في التعيين و إنهاء المهام لا يختلف عن نظيرتها في فرنسا[1].

و يرى بعض رجال فقه القانون الإداري أن السلطة التقديرية الواسعة تقررت حتى لا تشل حركة الإدارة و لحسن سيرها بانتظام واطراد.

والسلطة التقديرية ليست امتياز بل هي وسيلة و واجب من أجل تحقيق المصلحة العامة فالحكومة بحكم وظيفتها ملزمة دائما بالبحث عن الرجل الأكثر ملائمة لمنصب الوالي ما يجعلها في وضع قانوني في إطار المشروعية (أي رضا المحكومين) لأنها أحسنت اختيار مندوبها على مستوى الولاية التي تعتبر الوسيط الإداري بين الحاكم والمحكوم.

فإذا كان واجب الحكومة السهر على المصلحة لعامة فوجب إعطاءها السلطة التقديرية اللازمة و حرية اختيار الوسائل المؤدية، وليس من المعقول أيضا أن تترك السلطة التقديرية دون قيد أو ضابط واضح لممارستها[2].

الفرع الثالث:حدود السلطة التقديرية: حدود السلطة التقديرية هي نقطة التماس بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة،وقد تقررت السلطة المقيدة لحماية حقوق الأفراد من جهة أي إذا توفرت الشروط التي يتطلبها القانون فتلتزم الإدارة بإجابة طلباته وإذا تعسفت في استعمال السلطة

(1)-J-M Auby et J-B Auby : Institutions Administratives ; OP.CIT, P89

(2)د سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة.دار الفكر العربي،الكتاب الثالث،1979،ص213.

يمكن الطعن في أعمالها أمام القاضي الذي يردها إلى الصواب، ومن جهة أخرى تقررت السلطة التقديرية الواسعة حتى لا تشل حركة الإدارة و لحسن وسيرها.

وحدود السلطة التقديرية منبثقة من حدود السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية و ذلك ضمانا لمبدأ الشرعية و سيادة القانون والفصل بين السلطات و ما أصبح يعرف بدولة القانون الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة بما يضمن حماية النظام القانوني للحقوق والحريات المقررة للأفراد وتحقيق العدالة[1] .

ويمكن أن نلمس حدود السلطة التقديرية للحكومة في مجال تعيين الولاة في إلزام القانون التعيين من فئات محددة سلفا وترك المجال لتعيين فئة ضئيلة بحرية تامة. فالسلطة التقديرية في مجال تعيين الولاة تكون ضمن حدود الفئات المحددة في القانون، بالإضافة إلى الشروط العامة والخاصة الواجب توافرها في الشخص المرشح لتولي هذا المركز.

والسؤال الذي يثار هنا هو هل يجوز الطعن في المراسيم الفردية التي تتضمن تعيين وإنهاء مهام الإطارات السامية ومن له المصلحة في ذلك؟

كما نعلم أن الطعن لمصلحة القانون لا يستلزم قيام مصلحة شخصية مباشرة إلا أنه يمكن أن تكون الفئة المظلومة من قرار التعيين هي الفئات المرشحة أو الأشخاص المؤهلون لهذا المنصب واستبعدوا بسبب التطبيق المرن لمفهوم السلطة التقديرية.

فحدود السلطة التقديرية هي النظام القانوني للحقوق والحريات و مبدأ الشرعية و الضامن في هذا هو القاضي الإداري الذي يوصف بأنـــــه حامي الحريـــــــــــات.

المطلب الثالث:شروط التعيين وأدواته: يعرف الفقيهان أوبي Auby و أدير Ader عملية التعيين بأنها"ذلك العمل الشكلي الذي يحدد المركز القانوني للموظف العام وتقوم بهذا سلطة

(1)- د عمار عوابدي :فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الادارة العامة الحديثة، مرجع سابق،ص .157

إدارية مختصة وفقا للقواعد المتعلقة بالتعيين في وظيفة ما بعد توافر الشروط القانونية"[1].

و للتعيين شروط كثيرة تحكمه سواء ما تعلق بالوظائف العامة أو الوظائف السامية من بينها وجوب تحديد الأسباب و الغايات و الأهداف و كذلك مراعاة الجهة المخول لها اتخاذ قرار التعيين كما أن التعيين تترتب عليه آثار قانونية. لقد نص المشرع في غير ما موضع على مبدأ المساواة في الدخول للوظائف العامة غير أن هذا المبدأ لا ينفي ضرورة وجود شروط عامة وأخرى خاصة بالوظائف العليا في الدولة.

الفرع الأول:الشروط العامة: ينص قانون الوظيفة العامة على مجموعة من الشروط التي يجب أن تتوفر في المرشح للوظيفة وهي شروط موضوعية أملتها ضرورة الوظيفة ومتطلبات العمل الإداري.وكل دول العالم تضع شروط لتولي المناصب العامة في الدولة لكي لا تصبح مرتعا للفساد أو هبة واستحقاقا كما كان الشأن في العصور الوسطى ومن بين هذه الشروط وجوب أن يكون الموظف من جنسية جزائرية،التمتع بالحقوق المدنية والسياسية و الخلق الحسن والياقة البدنية وان يكون في وضع قانوني تجاه الخدمة الوطنية.

1-الجنسية الجزائرية: تحتفظ كل دولة- كقاعدة عامة -بوظائفها للمواطنين وحدهم دون غيرهم من الأجانب، وهذا من اجل تامين سلامة البلاد، لكن بعض الدول تطبق مبدأ المساواة في تولي الوظائف على المواطنين، و الأجانب ك(و م ا) و سويسرا وتسعى للتعاون مع المختصين الأجانب.

أما المشرع الجزائري فقد حصر التوظيف المواطنين وحدهم دون الأجانب الذين لا يحق لهم ذلك[2].و هذا شيء طبيعي إذ لا يجوز أن يشترك الأجانب في حكم البلاد الأمر الذي يقتصر على المواطنين، وهذا الشرط ضروري حتى يتمكن الموظف من المساهمة في الحياة السياسية

---

(1) - j-m Auby et R-Ducos-Ader : Institutions Administratives, Precis-Dalloz, Paris, 1966, p212

(2)- المادة 75 من الامر06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. جريدة رسمية رقم 46.

على نحو صحيح، يتماشى و الصالح العام.فلا يمكن أن نتصور واليا أجنبيا على رأس ولاية جزائرية.

2-**التمتع بالحقوق المدنية والخلق الحسن**:لكي يتمتع الشخص بصفة الموظف العام يجب أن يكون متمتعا بالحقوق المدنية وان يكون حسن السيرة

أ)-**الحقوق المدنية**:وهي تلك الحقوق اللصيقة بصفة المواطن كحق الانتخاب وحق الترشح وحق تولي الوظائف العامة.كما أن التمتع بها هو حالة طبيعية يتمتع بها كل مواطن ما لم يكن صدر في حقه حكم قضائي يقضي بحرمانه منها.وقد نص قانون العقوبات على الحالات التي يفقد بسببها بعض الأشخاص التمتع بالحقوق المدنية والسياسية[1].

ب)- **السيرة الحسنة**: ويقصد بها أن لا يكون قد صدر حكم على المرشح يقضي بعقوبة جنائية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة و بالنسبة للمرشحين الذين ارتكبوا جنح أو مخالفات يجوز توظيفهم لكن لا تمنح لهم وظائف عليا أو مسؤوليات في الدولة،فلا يمكنه تولي منصب الوالي، ولإثبات حسن السيرة على المرشح لمنصب سامي أن يقدم صحيفة السوابق العدلية رقم(3) التي يتحصل عليها من المحكمة كما تطلب الإدارة من المحكمة بدورها صحيفة رقم(2) ،وهي سرية تمنح للإدارة وحدها دون المرشح وتسجل فيها كل المخالفات و الجنح المرتكبة من قبل الشخص المعني.و في ما يخص السمعة أن تكون سيرته متفقة مع متطلبات العقل وان لا تكون لتصرفاته آثار سلبية على ثقة المواطنين بالإدارة والتي لها الحق في إجراء تحقيق عن طريق المصالح المختصة للتأكد من حسن سيرة المرشح و تسجل فيها كل المخالفات و الجنح المرتكبة من طرف الشخص المعني وقد عرف القضاء المصري حسن السيرة بأنها" ما عرف به المرء أو عرف عنه من صفات حميدة أو غير حميدة. تتناقلها الألسن و تستقر في الأذهان على أنها صحيحة، و إن لم يكن ردها إلى أصل ثابت معلوم".

---

(1) المادتين 7 و 8 من قانون العقوبات الصادر في 8 جويلية 1966 المعدل والمتمم.

والواقع أن مفهوم السيرة والأخلاق من المسائل النسبية التي تختلف باختلاف الأنظمة السياسية و الاقتصادية والاجتماعية وما يعد من قبيل حسن السلوك في مجتمع أو في دولة يعتبر سوء سلوك في مجتمع أو دولة أخرى، فالمشرع لم يحدد الحالات التي تعد سوء السمعة وترك ذلك الأمر للقواعد العامة والعدالة الاجتماعية و قواعد النظام العام و الآداب العامة و العرف على وجه الخصوص[1].

3-السن واللياقة البدنية: يشكل السن واللياقة البدنية الشرط الثالث من شروط التوظيف و يتكون هو الأخر من شقين: السن واللياقة البدنية

أ)-السن: نصت المادة 78 من الأمر 03/06 في الفقرة الخامسة على انه لا بد من توفر شرط السن و القدرة البدنية والذهنية و المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الإلتحاق بها. دون أن تحدد الحد الأقصى لهذا الحد تاركة الأمر للقوانين الأساسية لكل سلك مكتفية بتحديد السن الأدنى وهو 18 سنة.

الحد الأدنى هو عبارة عن معيار لتحديد نضج المرشح و استعداده للقيام بالعمل و تمتعه بالأهلية أما الحد الأقصى فهو السن الذي يصبح فيه المرشح في نظر القانون عاجزا عن القيام بعمله بالشكل المطلوب.

ويمكن القول أن هذا الشرط موضوعي أيضا و لكن لا يمكن الاعتماد عليه كمعيار في تحديد السن الواجب توافرها في المناصب السامية على غرار منصب الوالي الذي يشترط أمورا أخرى كالخبرة و التكوين العالي اللذان لا يتأتيان إلا بالتحصيل لسنوات عديدة كمالا إن سن العطاء بالنسبة للإطارات السامية يكون في أوجه عند سن الكهولة بعد ما يكونوا خبروا الحياة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و تعلموا أبجديات العمل الإداري.

---

(1)- د عبالعزيز السيد الجوهري: الوظيفة العامة، دراسة مقارنة ، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر.1985، ص78

ب)-اللياقة البدنية: و يقصد بها إن يكون الشخص متمتعا بعقل سليم و صحة جيدة و أن يكون خاليا من الإمراض المعدية أو غير المعدية، و لإثبات ذلك يقوم بتقديم شهادة طبية، وسمح القانون لبعض الأسلاك من تنظيم الفحص الطبي عند الاقتضاء[1]، وهذا الشرط بدوره موضوعي حتى تتمكن الإدارة بمقتضاه من التأكد أن المرشح بإمكانه القيام بأعباء الوظيفة العامة و حتى لا تتعطل المصالح العامة.

غير أنه يوجد بعض الاستثناءات الواردة على هذا الشرط و ذلك بإدماج المعاقين في مناصب عمل ملائمة ففقدان البصر ليس عائقا على عن ممارسة التدريس بالجامعة.

و بالنسبة لتعيين الولاة فهذا شرط ضروري لان المهام الموكولة لهم والسلطات الواسعة التي يخولهم إياها القانون خاصة صلاحية الضبط الإداري والقضائي وكذلك الحماية المدنية التي تحتم على من يزاولها أن ينام بعين مغمضة و أخرى مفتوحة فالديمومة ضرورية في عمل الوالي فليس لدية ساعات عمل محددة،ففي فرنسا مثلا يشترط في المحافظ القدرة على المناوبة على مدى 24 ساعة.

4- الخدمة الوطنية : تشترط القوانين الخاصة بالتوظيف على المرشح للوظيفة العامة أن يبين مركزه من الخدمة الوطنية و ذلك بتقديم شهادة تدل على أدائها أو عدم أدائها أو إعفائه منها أو انه موضوع تحت الطلب للخدمة، والغرض من هذا الشرط هو ضمان أداء الخدمة الوطنية و عدم التهرب منها لأنها واجب على كل مواطن[1].هذه الشروط العامة المنصوص عليها قانونا و المطلوب توفرها في كل مرشح لتولي وظيفة عامة،و بالإضافة إلي هذه الشروط هناك مواصفات

.(1)- المادة 76 من الامر: 06-03، السابق ذكره جريدة رسمية، رقم 46.

(1) - المادة 75 من الأمر 06-03 السالف الذكر جريدة رسمية رقم 46 بالإضافة للتعليمة رقم 15 الخاصة بتطبيق قانون الخدمة العسكرية.

محددة إذ يتطلب كل منصب مستوى معين من التأهيل وفقا للقوانين الخاصة بكل سلك على حدى وسنتطرق لذلك ضمن الشروط الخاصة للتعيين.

الفرع الثاني:الشروط الخاصة للتعيين: أطلق على هذه الشروط اسم الشروط الخاصة لأنها مطلوبة بالنسبة لكل موظف عام يريد التعين في وظيفة عليا في الدولة. وهذه الشروط تعد أيضا موضوعية نظرا لطبيعة المنصب الذي سيتولاه الموظف المرشح، وهذه الشروط هي:الكفاءة والنزاهة و الالتزام و شرط مستوى معين من التعليم.

ومن المسلم به في القانون الإداري أن السلطة التنفيذية و هي التي تباشر سلطاتها في التعيين تضع قواعد وشروط يجب مراعاتها أثناء القيام بوظيفة التعيين ولا يجوز الاعتراض على ما تضعه السلطة التنفيذية في هذا الصدد ما دام أنها لا تخرج عن حكم القانون و تراعي في ما تضعه متطلبات المصلحة العامة[1]،لهذا وضع المشرع الجزائري مجموعة من الشروط الخاصة لتولي المناصب العليا وهي:الكفاءة والنزاهة و أن يكون ذو تكوين عالي أو مستوى تأهيل مساو له.

1-النزاهة والكفاءة والإلتزام: تعتبر هذه المطالب ممن البديهيات في إطار الوظيفة العامة وذلك نظرا للمهمة الخاصة على الموظف السامي، فالشخص المرشح لمنصب والي لا بد أن يثبت توافر هذه الشروط فيه.

أ)-النزاهة : يعرفها قاموس "لاروس" بأنها "الإخلاص و الصدق والأمانة"[2]

من الناحية القانونية لا نجد لها أي تعريف كما لم يعرفها المشرع الجزائري و لا الفرنسي أما من الزاوية التاريخية، اعتبرت النزاهة في بادئ المر قاعدة أدبية (سلوك) ثم أصبحت النصوص القانونية تؤكد عليها كشرط خاص .

(2)- د عبد العزيز السيد الجوهري: الوظيفة العامة، مرجع سابق.ص.77 .

(2)- Dictionnaire Petit Larousse , Paris 1965 ,p. 557

وما دام يعبر عن النزاهة بالإخلاص والصدق والأمانة من المنطقي أن يتحلى الوالي بهده الصفات لان معيار النزاهة يعبر عن الصفات الشخصية يعبر عن الصفات الشخصية الحميدة و الإخلاص الأدبي المطلوب من الإطارات[1] ولذلك يمنع القانون تقبل أي هبة أو هدية حفاظا على كرامة وهيبة المركز الذي يشغله. وقد أولى المشرع الفرنسي أهمية كبيرة للنزاهة، فرتب عليها رقابة صارمة إدارية وقضائية[2].

وهناك أساس منطقي للنزاهة و هو ضرورة استقلال المرفق العام من جهة و أن يكون الموظف السامي حياديا من جهة أخرى، فالقانون يفرض عليه عدم المحاباة للتأكيد على المساواة بين المواطنين و ذلك لتحقيق عدم التعارض بين مصلحة الموظف السامي و قيامه على أداء واجبه على أحسن وجه.

ويتمثل عدم النزاهة في اختلاس أموال الدولة و الرشوة و النفوذ باستغلال المنصب و المحاباة، وهذه الأفعال يعاقب عليها القانون الجزائي[3] كما يعاقب عليها القانون الإداري في حالة قيام مسؤولية إدارية،ناهيك على الرقابة التي تقوم بها الأحزاب و المنتخبين على الوالي فهناك رقابة من السلطة المركزية تفرض على الوالي اتخاذ سلوكا نزيها حضاريا،ومعيار النزاهة نسبي لا يمكن الاعتماد عليه وخاصة قبل التعيين إذ كيف أن نعرف أن موظفا أنزه من غيره الأخر فمن الأحسن أن هذا الشرط و ضع بعد التعيين.

ب)–الالتزام: رغم أن القانون ينص على شرط الالتزام إلا أنه لم يعط له تعريفا وكذلك القانون الفرنسي والمصري، فيتضح مما سبق أن الالتزام يعني الوعد من المتر شح لوظيفة سامية ما أن يكون تحت تصرف السلطة السياسية لمدة غير محدودة ،وفي المقابل تمنح له بعض الامتيازات.

---

(1)-Essaid Taib : Les cadres de la nation en Algérie, Thèse d'Etat Université de Montpellier 1, Faculté de droit et des Sciences Economiques, juins 1985 , p.86.

-2) -M-Pickemal : LE Fonctionnaire .Devoirs et obligations ; édition BERGER. LAVRAUT-Paris ; 1976.p.122

- (3)- المادتان 127 و 128 من قانون العقوبات الصادر في 1966/6/8 والمواد 45،41، 54 من الامر06-03 السابق ذكره جريدة رسمية رقم 46.

والالتزام ذو شقين الأول مهني يتمثل في عدم التغيب عن العمل والقيام به بصفة مرضية والثاني سياسي يتمثل في الدفاع عن مصالح النظام السياسي القائم وذلك بتبني الإيديولوجية التي تسير عليها الدولة.

وهذا الشرط كسابقة فرض عليه المشرع رقابة قبل التعيين بالنسبة لأي موظف عام وبعد التعيين بالنسبة لأي وظيفة عليا.

أولا: رقابة إدارية: وهي الرقابة الرئاسية أو السلمية، التي تتمثل في رقابة الحضور للعمل، والإهمال واللامبالاة الصادر ومن الموظف، ومراقبو مدى امتثاله للأوامر ومدى احترامه للقانون فإذا ارتكب الموظف خطأُ عمدا تقدم الرئيس الإداري لعيد الأمور إلى مجراها الطبيعي.

ثانيا:رقابة سياسية: ان الولاة ونظرا لاضطلاعهم بالمسؤوليات الإدارية يواجهون رقابة خارجية يمكن ان نطلق عليها الرقابة السياسية، وهي تمارس من قبل الطبقة السياسية ككل، أي من السلطة الحاكمة أو الأحزاب المعارضة والمجتمع المدني.

ج)–الكفـــــــــــــاءة: يعرف قاموس "لاروسla rousse"الكفاءة بالمعنى الاصطلاحـــــــــي بأنها "تلك المعارف المعمقـــة في ميدان معين ،كما هي تلك المواصفـــات والقدرة على القيـــام بعمل ما"[1]على انه لم يرد أي تعريـــف قانوني للكفاءات وجعل الحكم على الكفـــــاءة قبل التعين بإجراء امتحان إثبات الكفـــــاءة وبعده بإجراء تدريب وتكوين الموظف بشكل دائم.

ويتضح أنه لا يمكن تكييف أي موظف عام بأنه تتوفر فيه الكفاءة إلا بعد فترة معينة من الأقدميـــــة و الخبرة في العمل، ومن ثم يمكن تقييمه من حيث القدرة والكفاءة.

---

(1)- Dictionnaire Petit Larousse, Paris 1965 ,p..557

وفي رأينا لا توجد كفاءة إلا بوجود الأقدمية، و الذي هو الشرط المطلوب و المنصوص عليه قانونا لممارسة أي وظيفة عليا في الدولة.

ينص القانون على أنه لا يمكن تعيين أي موظف في منصب عالي إلا إذا مارس وظيفة لمدة خمس سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية على انه تحدد بمرســـوم عند الحاجة الشروط النوعية لبعض الوظائف العليا[1].

وعملية الاختيار تعني استكشاف العناصر التي تتوافر فيها الكفاءات التقنية والخبرة الطويلة لتنظيم وتسيير الشؤون العامة. فمعيار الكفاءة حيادي فالقانون ينظم الانتقاء التعليمي والمدرسي فيختار من تتوفر فية الفعالية و لديه تحكما في التقنيات والمعارف العلمية من خلال المقروئية المنتقاة فالكفاءة بمعنى أخر هي نتيجة طبيعية لامتلاك رأس مال ثقافي.

ولتجنب أي تحايل من الرئيس الإداري على الموظف المرؤوس هناك تحقيقات أخرى تجري من طرف السلطات المختصة لمعرفة مدى قدرة وصلاحية الموظف للقيام بوظائف سامية [2].

كما تدل الأقدمية المشروطة على أن الموظف العام قد قدم خدمات لصالح الدولة والمجتمع ككل و خضع لنظام قانوني تنظيمي و بالتالي يفضل المصالح الجماعة على مصالحه الشخصية.

يعطي هذا الشرط المفروض للترقي غير انه غير كاف للتأهيل للوظائف العليا في الدولة إذ أن القانون أضاف شرطا آخر يتمثل في التكوين العالي أو مستوى تأهيل مساو له.

3- شرط التكوين العالي أو مستوى تأهيل مساو لذلك: إذا كانت المشكلة تكمن في معرفة الصفات و المؤهلات التي ينبغي أن تتوفر في صنـــف معين من الموظفين تعني مجموعة المعارف النظرية و العملية التي يملكها المرشح لوظيفة عليا.

---

(1)- **المادة 21** من المرسوم التنفيذي 09-266 السابق الذكر ، جريدة رسمية رقم :31

(2)- تجرى هذه التحقيقات عادة من طرف سلطات الأمن بمختلف أنواعها كالشرطة والأمن العسكري والدرك الوطني.

أ)- **التكوين العالي**: يشترط في الموظف العام المرشح لوظيفة عليا أو منصبا ساميا أن يمتلك تكوينا عاليا، و يقصد بالتكوين العالي الشهادة التي تساوي شهادة الليسانس أو أعلى منها، غير أن المشرع الجزائري لم يذكر نوع التكوين العالي ما إذا كان علميا أو تقنيا.

و يفترض في التكوين العالي أن على مستوى عام من المعارف لان التكوين الجامعي هو أكثر منه تكوينا عاما، وعادة التكوين مطلوب عندما تريد السلطة القيادية موظفين سامين ذوي اختصاصات متعددة، غير انه في التكوين الجامعي يكون التعليم أكثر سهولة في القانون الإداري على علم الإدارة العامة وأكثر سهولة في القانون الدستوري على علم السياسة و أكثر سهولة في المؤسسات المالية على تقنيات الضريبة، ولهذا لم يركز المشرع على هذا الشرط وحده بل وفق بينه وبين المستوى التأهيلي المناسب للتكوين العالي(1).

ب)- **مستوى من التأهيل مساو لذلك**:لا يقصد المشرع توافر التكوين العالي أو مستوى يعادل مستوى التكوين العالي إنما قصد الخبرة دون اشتراط مستوى معادل للتكوين العالي، أي اختيار الموظفين العامين للتعيين في المناصب العليا من بين الذين ينتمون إلى سلك ادني من السلك المناسب للشهادات العليا. و نعد بمثابة الترقية التي تبين لنا ديمقراطية الإدارة و ذلك بالسماح لبعض الموظفين العامين المكونين في عين المكان أن يصلوا إلى وظائف عليا دون أن يتكونوا تكوينا عاليا،ومن الناحية التاريخية تعني هذه الخبرة المهنية التجارب من الناحية العملية و الكفاءة المحصلة في الاختصاص.

وهذا المستوى المطلوب لممارسة وظيفة عليا يعطي أيضا في الوظيفة العامة الإحساس بالمساواة و التفوق على الآخرين بمكافأة الجيدين. لقد وضع المشرع هذه الشروط العامة والخاصة لتولية الوظائف العليا لتكريس مبدأ ديمقراطية الإدارة و مبدأ المساواة في تولي المناصب الإدارية و

(1)- المادة 21 من نفس المرسوم التنفيذي 90-226 جريدة رسمية رقم 31

رغبة منه في فرض فلسفتها على الموظفين السامين و منعهم من إذاعة فلسفتهم الخاصة. و حين تتوفر هذه الشروط في المرشح لوظيفة الوالي تقوم السلطة المختصة بعملية لتعيين.

الفـــرع الثالـــــث: أداة التعيـــيـــــــن: يجوز للسلطة الإدارية العليا المختصة أن تختار الموظف العام الأصلح والملائم لمنصب الوالي ولكن بعد تحسينه في وظيفة سابقة ويكون من ضمن الفئات التي ينص عليها القانون.

يعين الوالي بمرسوم رئاســـي يتخذ في مجلس الوزراء باقتراح من وزير الداخلية، فهل اقتراح شفوي أو يعتبر توصية أو مشورة؟

من المتعارف عليه أن أعمال الإدارة تكون مكتوبة في أشكال قانونية لتكون سندها في الاحتجاج فلا يعرف القاضي مثلا لغة للإدارة إلا الكتابة[1]، فالتعيين يكون بمرسوم رئاسي و لكن استنادا على قرار وزير الداخلية الذي يحدد حالة الشغور و يعين بقرار مبدئي من يتولى المنصب.

1- القـــــــــــــــــرار: في حالة شغور منصب الوالي يتولى وزير الداخلية تعيين موظفا ساميا خلال فترة محددة ليحل محله بصفة مؤقتة من تاريخ انتهاء مهام الوالي الذي كان يشغل ذلك المنصب، وتعتبر الفترة المحددة تجريبية تمكن الوزير من تقييم هذا الشخص من حيث الكفاءة و النزاهة، كما تتاح الفرصة اللازمة للجهات المختصة بالقيام بالتحريات عن المرشح لمنصب الوالي

مما يجعلها تقرر إما تعيينه أو الاستغناء عنه.

يعتبر هذا القرار تعيينا مؤقتا يرتب بعض الآثار تتمثل أساسا في المرتب الشهري المعادل للمنصب، أي منصب الوالي. ويعتبر هذا التعيين الأولي ضرورة لتسيير الولاية بانتظام و اطراد

---

1)-Charles Debach : Institutions et droit administratif ; Paris, p.U.f, tome I, 2ème édition 1972.p 44

والسهر الكامل على مصالحها. و يعد هذا التعيين شرعيا رغم عدم خضوعه للشروط الشكلية أي المرسوم الرئاسي والتنصيب الرسمي.

2- مرســـوم التعييـــــن: التعيين بمرسوم رئاسي هو المرحلة الثانية ويخول لصاحبه صفة الوالي، و من ثم يخضع للالتزامات المهنية المتصلة بوظيفته و سلطة التعيين في الوظائف العليا المدنية والعسكرية يخولها الدستور لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة[1]، وتعيين الولاة من الصلاحيات الكلاسيكية المتصلة بوظيفة برئيس الجمهورية، فتعيين الولاة نص الدستور صراحة على انعقاد اختصاصه لرئيس الجمهورية بموجب الفقرة الأخيرة من المادة 78 من دستور 1996وأكدته المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 239/99 و المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة[2]. ولأن رئيس الجمهورية يتدخل بصفة دائمة في مجال تسيير السياسة الوطنية فهو من يختار الأعوان الذين يراهم أهلا للأمانة و يملكون القوة اللازمة و تتوفر فيهم شروط القيادة والإدارة.

ويترتب على التعيين بمرسوم رئاسي آثار قانونية من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ثم يتم إجراء التنصيب وفقا للأعراف الإدارية.

3- التنصيـــــب: إجراءات التنصيب اغلبها عرفية و تتم أثناء حفل يقام على شرف الوالي السابق والوالي الجديد،فيعتبر توديعا للأول وترحيبا بالثاني، ويتم بحضور وزير الداخلية وعادة ما يتخلف عن الحضور لعدم تمكنه من تنصيب عدد كثير من الولاة في نفس الوقت لان فترة التنقلات غالبا ما تكون في وقت واحد، و عادة ما يفوض الوزير المنتدب لدى وزير الداخلية

---

(1)- المواد 77، 79، 194، 172،و 101 من دستور 28 نوفمبر .1996

(2)- مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ في: 1999/10/19 يحدد التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، جريدة رسمية عدد 76 مؤرخة في: 1999/10/31.

المكلف بالجماعات المحلية أو أحد المديرين المركزيين بالوزارة و في بعض الأحيان يستعين بأحد الوزراء.

تجري عملية التنصيب بإلقاء كلمة ترحيب بالوالي الجديد من طرف الوزير أو يتولى الشخص الذي ينوبه قراءة رسالة الوزير منوها بالمجهودات التي بذلها الوالي السابق، معرجا على أهم انجازاته، ثم يقوم بالتعريف بالوالي الجديد بتلاوة سيرته الذاتية، ثم يضع فيه الثقة، وبعد ذلك تعطى الكلمة للوالي السابق ليرحب بالوالي الجديد و يودع موظفي الولاية و منتخبيها و مودعا لهم، ثم يكون الوالي الجديد عادة آخر من يتولى الكلمة شاكرا المسئولين الذين وضعوا فيه ثقتهم مودعا لسلفه.

و بعد ذلك يتم تبادل المهام و هذا بحضور مسئولي المصالح الولائية، وموظفي الولاية ثم يقوم الوزير أو من ينوبه بإمضاء محضر التنصيب الذي تنتج أثاره بصفة آنية، حيث يسمح للوالي المنصب في وظيفته الاضطلاع بمهامه مباشرة[1].

(1) – أغلب إجراءات التنصيب تنظمها أحكام عرفية لا تستند إلى نص قانوني معين فهي تستمد قوتها من العرف كمصدر من مصادر التشريع مع العلم أن العرف لا يمثل مصدرا غزيرا من مصادر القانون الإداري

المبحث الثاني:انتهاء مهام الوالي:

يتطلب التعيين في وظيفة الوالي الشروط الضرورية لأن تعيين الوالي تترتب عليه مجموعة من الآثار، يتمثل جزء منها في امتيازات المنصب كما يتمثل الجزء الأخر في الالتزامات، والواجبات المشددة بالمقارنة مع التزامات أي موظف عام .

و إذا كانت السلطة التقديرية أثناء عملية التعيين لها حدود فإن إنهاء المهام لا يخضع إلا للشروط الشكلية و هو احترام الشكل الذي تم به التعيين فلا يكون إنهاء المهام بغير الشكل الذي تم به التعيين فيتم بمرسوم رئاسي باقتراح من وزير الداخلية تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال.

يستند إنهاء المهام إلى أسباب قانونية (مطلب أول) وأسباب تأديبية(مطلب ثاني)وأسباب غير تأديبية(مطلب ثالث).

المطلب الأول: الأسباب القانونية لإنهاء مهام الوالي:

لم ينص القانون على وضع خاص بالوالي لانعدام قانون أساسي للولاة و بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 90-226 الذي يحدد حقوق واجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، نجد انه يحصر الأسباب القانونية التي يمكن أن تؤدي إلى انتهاء العلاقة بين الموظف السامي والدولة في التقاعد(فرع أول) والوفاة(فرع ثاني) و الاستقالة(فرع ثالث)

الفرع الأول: التقاعد: كما سبق و أن ذكرنا في المبحث السابق أن الالتحاق بوظيفة لا يكون إلا ضمن شروط من بينها بلوغ سن معينة، و لكون الوظائف تتميز عن المهن الحرة بكونها خدمة عامة، والشخص الذي يتخذ الوظيفة العامة مهنة له يكرس حياته للخدمة العامة[1]، لذا يعتبر التقاعد الطريق العادي لانتهاء مهامه، و فقهاء الوظيفة العامة يجمعون على مبررين للإحالة على التقاعد:

(1)- د/ محمد فؤاد مهنا: الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة، مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة، العدد الأول، يونيو 1962، ص 11-12.

1- أن الوظيفة العامة هي خدمة متجددة لمتطلبات الناس و لذا فهي بحاجة إلى تطور مستمر، يقضي بضرورة خروج هؤلاء الموظفين في سن معينة ليحل محلهم آخرون.

2- أن تقدم الموظف في السن يجعله في وضع بدني و نفسي لا يستطيع معه القيام بمهامه بالشكل المطلـــوب.(1)

الإحالة على التقاعد بالنسبة للوظائف السامية لا تحدد فيها سن معين لانتهاء المهام بقوة القانون. وإنما تتم الإحالة على التقاعد لتحديد مدة العمل الممارسة في إدارة الدولة، والإحالة على التقاعد هي سبب يتحقق دون دخل لإرادة الموظـــف.2

و قد نص المشرع وجوب توفر شرطين لإحالة الموظفين السامين على التقاعد و ذلك طبقا المادة الأولى من المرســـوم 617/83.

الشرط الأول: أن يكون هذا الموظف قد أمضى يوم انتهاء مهامه عشرين عاما من الممارسة الفعلية و الحقيقية في وظيفة عامة.

الشرط الثاني: أن يكون هذا الموظف قد عمل مدة عشر سنوات على الأقل ضمن العشرين سنة ، كإطار سامي داخل أجهزة الدولة(2).

يتمتع المحال إلى التقاعد بمنحة التقاعد اعتبارا من يوم انتهاء الخدمة الفعلية، تدفع في آخر كل شهر و يتم تحديدها وفقا لمدة الخدمة الفعلية و نظرا لخصوصية نظام تقاعد الموظفين السامين تم إنشاء صندوق خاص بتقاعد الإطارات السامية في الحزب و الدولة و هذا بمقتضى المرسوم رقم 616/83 و المؤرخ في 31 أكتوبر 1983.

---

(1)- د/ نعيمة عطية : انتهاء الخدمة ببلوغ السن القانونية ، مجلة، مجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الأول، أفريل 1968، ص 10.

(2)- المادة الأولى من المرسوم رقم 83-617 المتعلق بمعاشات تقاعد الإطارات السامية في الحزب والدولة،و المؤرخ في 31 أكتوبر 1983.

كيفية الحصول على حق التقاعد: إضافة إلى الشرط السابق، أي شرط ممارسة النشاط المهني مدة عشرين سنة من ضمنها عشر سنوات كموظف عام سامي في الدولة دون تحديد سن محدد لانتهاء الخدمة، هناك شرط ثاني و هو دفع اشتراكات محددة للصندوق الخاص بالتقاعد للإطارات السامية.

أما الشرط الثالث فيتمثل في تقديم طلب التقاعد من طرف الموظف السامي، حيث يبدي فيه رغبته في التقاعد و يكون الطلب كتابيا.

ونسبة التقاعد بالنسبة للموظفين السامين هي100% أي النسبة المعادلة لآخر راتب شهري إضافة إلى العلاوات باستثناء المدفوعة خارج الوطن[1]. هذا دائما إذا أتم 20 سنة خدمة فعلية فيتم احتساب تقاعد نسبي على أن لا يتعدى نسبة 100% أو يتدنى من نسبة 25%.

أما بالنسبة لحالة الولاة وفقا للمادة 07 من المرسوم رقم 617/83 فهي نسبة جزافية تساوي20/1 أي من كانت خدمته 20 سنة يتقاضى راتبه الأخير كاملا مع العلاوات، ومن شغل 15سنة يتقاضى 75% على انه من شغل اقل من خمس سنوات يحصل على نسبة 25% مباشرة.

كما أن المادة 12 من المرسوم 617/83 تنص على استفادة أرملة صاحب المعاش من معاش نسبته 75% من المعاش المخصص للمتوفى، و إذا وقعت الوفاة بمناسبة تأديته وظيفته فتحصل على معاش صافي، أي 100% من المرتب الذي كان يحصل عليه المتوفى.

رغم أن المشرع ضمن للموظف السامي تقاعدا مريحا كمساعدة من خزينة الدولـــة و ذلك نظرا للخدمات التي قدمهـــا للدولـــــة فانه وضع قيـــود وضوابـــط على المتقاعدين للاستفادة من نظام التقاعد الخاص بالإطارات السامية للدولـــة، إذ انه يقع تحت

---

(1)- المادة 07 من نفس المرسوم 83-617 .

طائلـــة التنافي في التمتع بالمعاش طوال سنتين كل من يزاول أي نشاط مأجور يتم بصفة مباشرة أو غير مباشرة يقع تحت طائلـــة سقوط الحق في المعاش.

كما يتنافى مع امتلاك عقارات أو تجارة أو أسهم أو مساهمة مهما كانت طبيعتها في مؤسسة تدر ربحا، باستثناء المسكن العائلي.[1]

كما يمنع عليه الاستفادة من أي نظام أخر للتقاعد عدا هذا النظام[2] ،و تظهر مدى عناية المشرع في تلك الحقبة بالإطارات السامية من خلال النص على انه يبقى صاحب المعاش تحت تصرف القيادة السياسية للحزب والدولة للقيام بأي استشارة أو مهمة توكل إليه[3].

و ذلك للاستفادة من خبرات وتجارب،و كفاءات هذه الإطارات في وقت الأزمات وإجبارهم على القيام بذلك بنص قانوني مدعاة للتساؤل هل التقاعد في نظر المرسوم 617/83 حق مكتسب أم منحة أو مزية من الدولة؟

في حالة ما إذا أحيل الموظف السامي على التقاعد قبل بلوغ السن القانونية للتقاعد فيحق له التعويض عن الأضرار التي لحقت به نتيجة هذا التقاعد المبكر، و نظرا لان التعويض المطالب به هو مقابل حرمانه من راتبه بسبب فصله قبل الأجل المقرر قانونا للتقاعد، فانه من الناحية المنطقية أن يسري على التعويض المطلـــوب مدة التقادم المسقط للمرتب ذاته.

الفرع الثانـــي الوفاة: تعتبر الوفاة سببا أخر من الأسباب العامة والعادية لانتهاء المهام في الوظائف العليا التي لها صفة شخصية خاصة من جانب الموظف الذي يمارس الوظيفة العليا و الذي يجب أن تتوفر فيه بعض الشروط العامة والخاصة لتعيينه فغي وظيفة عليا في الدولة.

---

(1)- المادة 17 من المرسوم 83-6617.

(2)- المادة 18 من نفس المرسوم.

(3)- المادة 19 من نفس المرسوم

لذا فان و فاته تؤدي حتما إلى انتهاء مهامه بحكم القانون و بحكم قانوني دون دخل لإرادة الموظف السامي أو إرادة السلطة العامة في الدولة و بالتالي فليس لورثته إمكانية الحلول محله في مباشرة الوظيفة العليا. وتترتب على الوفاة عدة آثار منها:

أ)- منحة الوفاة: منحة الوفاة هي مبلغ مالي نقدي يسدد دفعة واحدة للمستحقين من ذوي المتوفى، هذه المنحة محددة باثنتي عشر ضعفا لأخر راتب شهري معادل لمنصب الذي كان يشغله، وفي حالة تعدد ذوي الحقوق توزع بينهم منحة الوفاة بأقساط متساوية[1].

و يقصد بذوي الحقوق الزوجة أو الزوج و الأبناء و الأصول سواء كانوا أصول المؤمن له أو أصول زوجته المكفولين[2] .

ب)- الأداءات العينية: بالإضافة إلى منحة الوفاة يستفيد ذوو المتوفى الحقوق من أداءات عينية، و ذلك لأحكام المادة الثامنة من القانون الخاص بالتأمينات الاجتماعية.

فقد حققت هذه المادة الأداءات العينية للتأمين على المرض و هي العلاج و الأدوية، والإقامة في المستشفى والفحص البيولوجي والكهروديوغرافي وعلاج الأسنان والنظارات الطبية و الجبارة الفكية و النقل بسيارة الإسعاف.

و بوفاة الوالي تنتهي العلاقة بينه وبين السلطة العامة ولا تمتد إلى ورثته لكنهم يستفيدون من بعض المنح والامتيازات ذات الطابع الاجتماعي مقابلا للجهد الذي بذله لصالح الدولة وللأمة بشكل تام.

---

(1)- انظر المادة 49والمادة 40 من القانون 83-11 المؤرخ في 2 جويلية 1983 و المتعلق بالتأمينات الاجتماعية الجريدة الرسمية رقم 29 .

(2)- المادة 67 من المرسوم 83-11، المرجع السابق.

الفرع الثالث: الاستقالة: و هي سبب من أسباب انتهاء المهام، و يقصد بها ترك الموظف السامي وظيفته العليا بإرادته و اختياره دون أي ضغط عليه وهي تصرف إرادي و تعبير عن رغبة الموظف السامي في ترك الخدمة(1).

والمقصود بالاستقالة تلك الإستقالة الصريحة، والمقدمة كتابيا و غير المعلقة على شرط أو المقترنة بقيـــــــــــــــد.

وقد تؤدي الاستقالة إلى تعطيل سير المرفق العام، لذا لم يعتبر المشرع مجرد تقديم الطلب بذلك بأنه استقالة نهائية.

فلا يجوز أن يترك الوالي منصبه و اعتبار نفسه معفيا من وظيفته قبل تبليغه القرار أو المرسوم المتعلق بانتهاء المهام وهذا يعني انه يتوجب عليه الاستمرار في مهامه إلى أن تقبل استقالته ويعني ذلك انه لا يوجد ترك للوظيفة و الذي يعتبر النتيجة القانونية لشرط الالتزام الذي يعد من الشروط الخاصة بالتعيين في المناصب السامية.(2)

فالوالـــــي المستقيـــل يعتبر في نظر الحكومة مستمرة في ممارســـة نشاطـــــه إلى حين صدور الذي يقضي بانتهاء المهام بسبب الاستقالة و بالتالي فان تقديم الطلب لا ينتج عنـــه أي اثر إلى غاية قبوله، غير انه لا يوجد نص قانوني يبين لنا متى يجب على السلطــــــة المختصة إصدار قرارها بانتهاء مهام الموظف السامي المستقيل.

وبما أن إنهاء المهام هنا يرجع لإرادة الموظف السامي فانه يحرم من المرتب الشهـــري و العلاوات الخاصة بالوظيفة العليا و يصبح يتقاضى الأجر المرتبط بسلكه الأصلي، ولا يستفيد من

---

(1)- د/محمد فؤاد مهنا: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، 1973.ص.286 .

(2)- J-M Auby et J-B Auby : Institutions Administratives ; OP.CITE, P.423

نظام التقاعد المرتبط بالموظفين السامين كما لا ينتفع بالعطلة الخاصة، طبقــا لأحكام المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 214/85[1].

ويتبين لنا بان الاستقالة هي إجراء إداري يؤدي حتما إلى توقف أي موظف سامي عـــن مهام الوظيفة العليا التي كان يشغلها لأسباب غير تأديبية، و قد هذه الأحكـــام الخاصـــــة بالاستقالة من اجل التوفيق بين حق الموظف السامي في طلب الاستقالة و حق السلطـــــة العامــــة في تأمين و ضمان حسن سير المرفق العـــام حتى يتم الاستعانـــة بموظف سامي آخر يخلف المستقيل.

وهكذا نرى أن الأسباب الثلاثة المتمثلـــة في التقاعـــد والوفاة والاستقالـــة هي أسبــــاب قانونيـــة لانتهاء العلاقـــة بين الوالي و منصبـــه على رأس الولايـــة.

ورغم أن الانتهاء هو نهائي من الناحية الواقعية إلا أن الوالي يبقى في حالتي التقاعد والاستقالة خاضعا للقانون في ما يخص الحفاظ على السر المهني و عدم القيام بالعمل في مؤسسة أجنبية أو منظمة دولية دون ترخيص مسبق و لمدة سنتين، كما انه من الواجب عليه أن يستمر في الحفاظ على واجب التحفظ الذي فرضه عليه منصبه.

المطلب الثاني: الانتهاء التأديبـــي لمهام الوالي: سبق أن أشرنا للأسباب القانونية لانتهاء علاقة الوالي بوظيفته من خلال القانون المتعلق بالموظفين السامين وهي التقاعد والوفاة والاستقالة، إلا انه يوجد سبب آخر لانتهاء علاقته بالمنصب الذي يشغلـــه وهو الفصل التأديبي الذي يكون أساســـه الخطأ.و الفصــــل غير التأديبي الذي يكون بسبب أو دون سبب كاستعانة الدولة به في وظائف أخرى أكثر أهمية.

الفرع الأول :الجرائم التأديبية: تصنف الجرائم التأديبية إلى ثلاث درجات و دلك تبعا لجسامة الخطأ المرتكب و قد جاء هدا الترتيب على سبيل الحصر لا المثال فقد ينسب الخطأ للعامل

(1)- انظر المادة 34 من المرسوم التنفيذي 90-226، المرجع السابق.

الذي ارتكب الجريمة التأديبية وقد ينسب إلى رئيسه الإداري المباشر و دلك عندما يكون عالما بالخطأ المرتكب من طرف مرؤوسه و لم يتخذ الرئيس الإجراء المناسب.

كما قد ينسب الخطأ الشخصي للموظف السامي كرئيس إداري على أن تتحمل الإدارة العامة الخطأ المرفقي.

و تتراوح العقوبة التأديبية من التوبيخ و اللوم إلى الطرد أو الفصل التأديبي و للسلطة المختصة سلطة تقديرية واسعة لتقدير العقوبة التأديبية المناسبة طبقا لجسامة الخطأ المر تكب مع مراعاة طبيعة عمل الوظيفة و ما تفرضه ظروف العمل على الموظف العام السامي من واجبات تتصل بعمله الوظيفي و سلوكه خارج الوظيفة .

كما قد يتم توقيع عقوبة جنائية إضافة إلى العقوبة التأديبية .غير أن المبدأ العام أن الجريمة التأديبية مستقلة تمام الاستقلال عن الجريمة الجنائية سواء من حيث طبيعة وأهداف كل منهما و كذلك من حيث الجهة المختصة بتوقيع العقوبة.[1]

الجريمة التأديبية توقع عقوبتها من قبل السلطة الإدارية العليا المختصة دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء. أما إذا كانت من الدرجة الثالثة فلا توقع العقوبة فلا توقع العقوبة إلا بعد تثبيت رأي اللجنة بقرار مسبب، أما الجريمة الجنائية فتوقع من قبل القاضي، ولا يترتب عنها عليها حتما وجود الجريمة التأديبية إذا كان خطأ الموظف من الدرجتين الأولى والثانية[2] كما أن بعض الجرائم التأديبية مرتبطة حتما بالجرائم الجنائية، وقد أكد عليها كل من القانون المتعلق بالوظيفة العامة وقانون العقوبات فعلى الوالي مثلا أن لا يكون محل شبهة فممارسة الجمع بين الوظائف بالنسبة له مثلا يعد جريمة تأديبية وجنائية في نفس الوقت. كما أن قبوله أو تلقيه بشكل مباشر أو غير مباشر هدايا أو مكافآت أو أية منافع أخرى بمقتضى مهامه فيعتبر مرتبكا لجرم جنائية دون

---

(1)- د/محمد فؤاد مهنا: مبادئ و أحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص591.

(2)- انظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي 90-226 السابق جريدة رسمية رقم 31، وانظر من المواد 119 إلى 140 من قانون العقوبات الصادر في 1966/6/8 المعدل والمتمم.

الإخلال بالجريمة التأديبية ففي هذه الحالة لا يسلم الوالي من العقوبة التأديبية المتبوعة بالعقوبة الجنائية. كما أن الجريمة التأديبية لا تنعدم بثبوت الجريمة التأديبية. أما ثبوت الجريمة التأديبية في حال ارتكاب خطا من الدرجة الأولى أو الثانية، فانه لا يؤدي حتما لثبوت الجريمة الجنائية فهما منفصلتان هنا ومستقلتان الواحدة عن الأخرى (1).

إلا أنه يجوز للموظف أن يلجأ إلى لجنة الطعن وهي لجنة متساوية الأعضاء و توجد على مستوى كل الوزارات ويرأسها الوزير أو ممثله.

وتعتبر إعادة النظر في القرارات التأديبية الصادرة عنها بمثابة رقابة ذاتية لاحقة.تراقب فيها الإدارة ذاتها عن طريق مراجعة ماقامت به من أعمال وتصرفات للتأكد من مشروعيتها أو عدم مشروعيتها.

وتهدف لجنة الطعن إلى تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على النظام العام كما تهدف من جهة أخرى إلى ضمان حسن تنفيذ وتطبيق القوانين واللوائح الإدارية وضمان احترام الالتزامات والواجبات المهنية والوظيفية.وتقوم اللجنة بإعادة النظر في القرارات التأديبية أما من تلقاء نفسها وبناءا على طلب من الإدارة العامة نفسها أو بناء على شكاوى ترفع من الأفراد المتضررين من هذه القرارات التأديبية والتي مست بمراكزهم وحقوقهم (2).

ويحقق وجود لجنة الطعن بعض الفوائد للإدارة العامة وللعمال في نفس الوقت ،فمراجعة القرارات الإدارية والتأديبية تؤدي عادة إلى الاتفاق الودي و التفاهم فيما بينهم وتجنب متابعة الإجراءات القضائية التي غالبا ما تكون طويلة ومعقدة.كما أنها تجنب السلطات الإدارية المختصة نفسها فضيحة المثول أمام القضاء كمدعى عليه و بالتالي تحافظ على سمعتها أمام الرأي العام.

---

(1)- د/ عبد القادر السيحلي : القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي، دار الفرقان- عمان، 1983، ص 71 .

(2)- المادة 175 من الأمر 06-03 السابق الذكر جريدة رسمية رقم 31.

الفرع الثاني:التفرقة بين الجزاء التأديبي وبين تدابير التنظيم الداخلية والعقوبة الجنائية:

اعتمد فقهاء القانون الإداري وعلم الإدارة العامة على بعض المعايير للتمييز بين الجزاء التأديبي وبين التدابير الداخلية والعقوبة الجنائية سنتعرض لها فيما يلي:

أ)_ يتفق الفقه الإداري على أن الجزاء التأديبي متميز عن الإجراء الإداري،فإجراءات التنظيم الداخلي للمرفق العام تصدر بمناسبة تنظيم شؤونه،أما العقوبة الإدارية فهي ذلك الإجراء الذي يسبب ضررا للموظف العام وإذا كانا يتفقان في الشكل بصدورهما عن السلطة الإدارية المختصة إلا أنهما يختلفان في الموضوع.

فالعقوبة الإدارية تهدف إلى ردع إخلال حصل في الوظيفة بينما الإجراءات الإدارية الخاصة بالتنظيم الداخلي تهدف إلى حسن سير المرفق العام وتتخذ من طرف السلطة الرئيسية ضمن الاختصاص التقديري.فكل قرار يتخذ لمصلحة المرفق العام لا يعد جزاءا تأديبيا رغم انه قد يكون لنفس الأثر الشبيه بالجزاء.[1]

فالفقيه فالين ينظر إلى الجهة المصدرة للقرار،فالتدابير الداخلية هي تصرفات داخلية تصدر من طرف السلطة التنظيمية للإدارة موجهة لأعوان مصالحها تبين لهم نيتها حول نقطة متعلقة بالتنفيذ للمرفق العام يجب احترامها ولا تؤثر في مواجهة الموطنين الذين غالبا ما يجهلونها،وحتى لو علموا بها فلا يمكن لهم الاحتجاج بها أمام القضاء للمطالبة بإلغائها لتجاوز السلطة[2].

وقد درج القضاء الإداري الفرنسي على عدم قبول دعوى تجاوز السلطة بالنسبة للتدابير الداخلية بالرغم من مظهرها الدال على كل صفات القرار التنفيذي.

(1) د/ عبد القادر السيحلي : القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي، المرجع السابق ، ص 67 .

(2)- M. WALINE : Précis de Droit Administratif, Montchrestien, 1969, p.63-64.

لكن يتضح من شكل التدابير الداخلية بعض الأحيان أن الوزير قد يتعسف في استعمال السلطة لتغيير مراكز الموظفين، لذلك أقر مجلس الدولة الفرنسي بهذه الحالة قبول دعوى تجاوز السلطة ضد هذه التدابير التي تأخذ شكل قرار تنفيذي فرديا أو تنظيميـــــــــــا.

. **ب)_تمييز الجزاء التأديبي عن العقوبة الجنائية:** مثلما ميزنا بين الجزاء التأديبي و التدابير الداخلية سنقوم بتمييز الجزاء التأديبي عن العقوبة الجنائية و ذلك بتبيان أوجه الإختلاف والتشابه بينهما.

-أوجه الإختلاف من حيث الطبيعة والموضوع: تعتبر العقوبة التأديبية أقل خطورة من العقوبة الجنائية لأنها تمس الموظف في وظيفته،وتهدف إلى مصلحة المرفق العام بينما تمس العقوبة الجنائية الفرد في ماله وشرفه وحياته الخاصة، وتهدف لحمايـــــة المجتمع والدفاع عنه. كما أن إجراءات الدعوى في القانون النظام التأديبي تختلف عن إجراءات الدعوى في القانون الجنائي. والعقوبة التأديبية محصورة بالموظفين وحدهم لأنها تتعلق بمهنهم دون بقية المواطنين، وتصدر بقرار تأديبي من السلطة الرئاسية. بينما تطبق العقوبة الجنائية على أي فرد خالف أحكام القانون الجنائي وتصدر من القاضي(1).

2- أوجه التشابه: تشبه العقوبة التأديبية العقوبة الجنائية من حيث استقلاليتها وعدم امتداد أثرها إلى أسرة الموظف السامي أو الفرد السامي لأن العقوبة شخصية.

كما تتشابهان في كونهما يهدفان إلى غاية واحدة هي حماية المجتمع والدولة ومنع تكرار الأخطاء. حيث يخضع كلاهما لمبدأي الشخصية والشرعية(2).

نجد من خلال ما تقدم أن القيادة الإدارية العليا بامتلاكها المسؤولية تمتلك السلطة المناسبة معها، لأنه لا مسؤولية دون سلطة تساعد على انتظام سير المرافق العامة.وعلى هذا الأساس فإن

(1)-د/ عبد القادر السيحلي : القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي، المرجع السابق ص 121.

(2)- المرجع نفسه، ص.127.

الوالي الممثل للدولة والممتلك لجزء من المسؤولية والسلطة لا يمكنه أن يتصرف كما يشاء فهو يخضع للعقوبة إذا أخطأ. لذا منح المشرع للقيادة الإدارية العليا جزءا من السلطة التأديبية لمواجهة الأخطاء المرتكبة من قبل الولاة وغيرهم من الموظفين السامين كتجاوز السلطة أو ارتكاب أي خطأ يمس بسمعة المرفق العام، وتكون عقوبة الخطأ المرتكب على درجات مختلفة فقد تكون عقوبة تأديبية فقط، كما قد تكون عقوبة تأديبية متبوعة بعقوبة جنائية.

كما منح المشرع للموظفين السامين المرتكبين لأي جرم بعض الضمانات والحقوق للدفاع عن أنفسهم ولكي لا تتعسف القيادة الإدارية العليا بدورها في استعمال سلطتها. **المطلب الثالث: الفصل الإداري بغير الطريق التأديبي**:إذا كان من المنطقي أن يسأل الوالي كغيره من الموظفين السامين عن أخطائه كلها عن طريق التأديب مع توافر الضمانات التأديبية التي سبقت الإشارة إليها في المطلب السابق من هذا المبحث. فليس هذا المنطق وحده هو الذي يسود النظام القانوني خاصة المتعلق بالوظائف العليا في الدولة. وإنما هناك اعتبارات أخرى تغلب على حكم المنطق مما يبين أن الوالي لا يخضع لنظام تأديبي وحده وإنما يخضع لنظام واسع من العقوبات الموقعة من طرف الحكومة و التي لا تقل في آثارها و خطورتها عن سلطة التأديب رغم أن المشرع لم يعترف لها بصفة التأديـــب،و هذه العقوبات وإن لم تعتبر جزاءا تأديبيا بالمعنى الصحيح،إلا أن كثيرا من هذه الإجراءات تتشابه مع الجزاء التأديبي حيث توقع على من أخل بأحد الواجبات أو الالتزامات الوظيفية.

الفرع الأول: تعريف الفصل غير التأديبي: يعرفه الدكتور عمار عوابدي بأنه:" سبب من الأسباب التي تؤدي إلى انتهاء علاقة الموظف بالوظيفة العامة و تنتهي بالتالي علاقته بالسلطة الإدارية للدولة كما تؤدي إلى قطع علاقة الموظف بالوظيفة العامة بسبب عدم الصلاحية اللازمة لضمان حسن سير الوظيفة العامة دون أن يكون الموظف قد ارتكب خطأً تأديبيا يستوجب توقيع العقوبة التأديبية عليه"[1]

(1)- د عمار عوابدي :فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، مرجع سابق. ص. 325

أما المحكمة الإدارية العليا المصرية فقد عرفت الفصل غير التأديبي بأنه:"إجراء خوله القانون للإدارة العامة، لإبعاد من لم تر فيهم الصلاحية للقيام بأعباء الوظيفة العامة أو من قامت بهم حالة تجعلهم غير أهل لشرف الانتماء إليها".

ولم يعرف المشرع الجزائري الفصل بغير الطريق التأديبي غير أننا نستنتج من خلال القانون الأساسي العام للوظيفة العامة 06-03 الصادر بتاريخ 15 جويلية 2006 والذي تكلمت مادته 116 عن العزل والذي يعتبر طريقا تأديبيا وعن التسريح الذي يعد فصلا بغير الطرق التأديبي بأنه حق مقرر السلطة الإدارية العليا في الدولة. وهو فصل إداري يتم دون إخلال الوالي أو أي موظف سامي بواجب وظيفي كما أنه سبب من أسباب انتهاء علاقة الوالي بالوظيفة العليا التي يشغلها مع تقرير بعض الضمانات الخاصة نتيجة ذلك فما هي أسباب هذا الفصل وما هي النتائج المترتبة عليه؟

الفرع الثاني:أسباب الفصل غير التأديبي: تعتبر سلطة الفصل الإداري بغير الطريق تأديبي سلطة أصلية مقررة للسلطات الإدارية المختصة لإبعاد الموظفين العامين الذين ثبت عدم صلاحيتهم للعمل في الوظيفة العامة وفقا لما يتطلبه المرفق العام ووفقا لإيديولوجية النظام الإداري والمستمدة من النظام السياسي أساسا. [1]

وبالإضافة إلى أصالة و جود الفصل الإداري بغير الطريق التأديبي.فإن هذه الأصالة مؤكدة قانونيا[2].

---

(1)- د/ محمد عصفور : سلطة العقاب التي لا تنتمي إلى التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية ، السنة الخامسة ، العدد الثاني،ديسمبر 1963، ص 76 .

(2)- انظر المادتين :27و 28 من المرسوم 90-226 ،السابق الذكر، جريدة رسمية رقم 31 .

لم يبين المشرع الجزائري أسباب الفصل الإداري غير التأديبي الخاص بالوظائف العليا حيث نص في المادة 28 من المرسوم 226/90 "إذا قررت السلطة التي يمارس لديها الإطار الدائم وظيفة عليا اقتراح إنهاء مهامه وجب عليها أن تعلمه بذلك..."

و لم نعثر إلا على سبب واحد للفصل غير التأديبي في مختلف المراسيم التي تحكم حقوق الموظفين الساميين وواجباتهم وهو (إلغاء الوظيفة).

والحقيقـــة أن عدم ذكر الأسباب المختلفة للفصل بغير الطريق التأديبي يعطي للقيادة السياسية في الدولة سلطة تقديرية واسعة في تحديد أسباب الفصل الإداري لموظفيها.فقد يتم الفصل الإداري غير التأديبي لعدة أسباب كعدم اللياقة الصحية أو بسبب إلغاء المناصب الوظيفية بواسطة تشريعات خاصة[1].

فيمكن للحكومة أن تقضي بهذا الفصل لسبب عدم الصلاحية المذهبية والسياسية والواقع أن منصب الوالي ومركزه تشترط فيه النزاهة والكفاءة والإلتزام وهذا يعني أن عليه أن يعمل ويدافع عن النظام السائد في الدولة. وأن يكون مقتنعا بإيديولوجيته،فعدم الإلتزام بذلك أو العمل ضده يشكل سببا كافيا لفصل الموظف كممارسة الموظف مثلا لأفعال تمس بنزاهته كتزوير السجلات والأوراق الرسمية بقصد إخفاء الحقائق أو القيام بفعل مخل بالشرف. وبالنسبة للأفعال المخلة بالشرف فلا يشترط فيها أن يكون الفعل فيها جريمة يعاقب عليها القانون كما يشترط أن يكون هذا الفعل قد ارتكب أثناء العمل بل يمكن أن يكون خارجه وضمن حياته الخاصة نظرا للمركز الذي يحتله في الحكومة باعتباره ممثلا لها.

فالفصل غير التأديبي متفرع عن حق أصيل للحكومة في إنهاء العلاقة الوظيفية بإرادتها المنفردة. وبالتالي يعتبر الوالي مفصولا إذا أخل بالشرف أو إذا لحق بالخدمة في دولة أجنبية،أو منظمة دولية دون ترخيص من الحكومة،أو إذا ألغي نظام الولاية مثلا. ويتم هذا الفصل دون اتباع

---

(1)- د/ عمار عوابدي : المرجع السابق، ص ،426

إجراءات التأديب أو ضماناته، غير أنه لا يعتبر عقوبة تأديبية وإنما أثرا لغياب شرط من شروط الوظيفة الممارسة. ففي الحالة الأولى غاب شرط حسن السيرة وفي الثانية يكون قد انقطع عن وظيفته دون ترخيص مسبق من الحكومة وهذا ما يطلق عليه عدم الولاء و في الحالة الثالثة لانعدام التكييف القانوني لمنصبه وخاصة المنصب المالي.

يقول بعض الفقهاء الفرنسيين أن الموظف لا يمكن فصله من وظيفته إلا إذا ارتكب خطأً،بينما تأخذ السلطة الرئاسية بالاعتبار السياسي الذي لا يعد سببا شرعيا للفصل.

غير أن القضاء الفرنسي يتمسك بمعيارين الأول خاص بعدم وجود نظام قانوني للوظيفة العليا المعتبرة، والثاني خاص بطبيعتها، كما يرى القضاء الإداري الفرنسي بأن السلطات الحكومية تتبع سياسة معينة، وبالتالي اختيار مساعدين تراهم أهلا لتنفيذ هذه السياسة. ومن هنا فالباعث السياسي للتعيين وللفصل بغير الطريق التأديبي للموظفين الساميين لا يعد سببا غير مشروع[1].

وقد أخذ المشرع الجزائري بهذا المبدأ حيث نصت الفقرة الأخيرة من المادة(28)من المرسوم 226/90 السلف الذكر"إذا لم يتضمن القرار الفردي لإنهاء المهام المتخذة طبقا للتشريع والتنظيم المطبقين أحد هذه البيانات المنصوص عليها أعلاه فأن المعني يوضع في عطلة خاصة" وهذا نفس النص السابق الوارد في مرسوم 226/90 في المادة 29 منه. والحق بالفصل غير التأديبي من صلاحيات رئيس الجمهورية عملا بأحكام المادة 77و78من دستور1996 وهذا ما يؤكده المرسوم التنفيذي 240/99.

-1- DEBBACH et M.PINET / Les Grands Textes Administratifs, (Les emplois supérieurs) Sirey Paris 1970.p.238

الفرع الثالث:نتائج الفصل غير التأديبي:تترتب على الفصل غير التأديبي عدة نتائج، تتمثل في بعض الإمتيازات والضمانات كالعطلة الخاصة و الترقية في السلك الأصلي تعويضا عن الضرر الذي يلحق كبار موظفي الدولة بسبب هذا الفصل وكذلك التقاعد المتناسب مع مدة الخدمة.

ومن جهة أخرى ينتج عن الفصل غير التأديبي شطب الوالي بصفته موظفا ساميا من المناصب المالية وبالتالي الإدارية والسياسية المدرجة في قائمة الإطارات.

_**الضمانات المقررة للمفصول**: نصت المادة (40)من القانون العام للوظيـــــــفة العمومية الصادر في 1966/6/2على انه "في حالة الفصل الإداري بغير الطريق التأديبي يحق للمفصول من الوظيفة العليا الاطلاع على ملفه الإداري لمعرفة التهم الموجهة إليه، لكن المرسوم226/90 لم يتضمن أية مادة تنص على ذلك.مما يفهم منه أن الموظف الذي كان يمارس وظيفة عليا كالوالي على سبيل المثال لا يحق له بعد فصله الاطلاع على ملفه الإداري، ما دامت القيادة الإدارية العليا غير ملزمة بتحليل قرارها بإنهاء مهامه ومن الضمانات المقررة للموظف السامي المفصول الإحالة إلى التقاعد وقد تقرر هذا الضمان لحمايته بعد أن قضى فترة طويلة في خدمة الوظيفة العامة في الدولة[1]. وإذا وجدت القيادة الإدارية أن الوالي المفصول لا تتوفر فيه الشروط القانونية الخاصة بالتقاعد الخاص للإطارات السامية إعادته إلى سلكه الأصلي مع منحه تقاعدا يتناسب مع مدة خدمته.

ومن الضمانات الأخرى هناك أيضا الاستفـــادة من العطلـــة الخاصـــة والتعويضات وفقا لأحكـــام المادة(32)منالمرسوم226/90.

العطلة الخاصة: يتم تقريرها في بعض الظروف الخاصة بقصد استبعاد بعض الأعوان المشكوك في إخلاصهم، حيث يتم بعد انتهائها إحالة المعنى بالأمر إلى التقاعد.

(1)- المادة 167 من الأمر 06-03 .

وقد نص عليها المشروع الجزائري في المادة 32 من المرسوم 226/90، إلا أن مدتها لا يمكن أن تتجاوز سنة واحدة،عكس المادة 40 من القانون العام للوظيفة العمومية الصادر في1996/06/02والتي تنص عليها أن "العامل الذي مارس وظيفة عليا لمدة سنة على الأقل ثم انتهت مهامه دون أن يطلع على ملفه الإداري، ودون تعيينه في وظيفة عليا مماثلة على الأقل يوضع في وضعية تمكن له الحق في مرتبة لمدة ثلاثة أشهر على الأقل وهذه المدة تصبح ستة أشهر إذا مارس وظيفة عليا سنتين على الأقل و5سنوات على الأكثر"[(1)]

والعطلة الخاصة في فرنسا هي غير التي نص عليها القانون العام للموظفين الصادر هناك عام 1959حيث اقر مجلس الدولة الفرنسي إلغاء المرسوم الصادر في 1981/12/08المتعلق بالعطلة الخاصة للموظفين السامين أو الذين مارسوا وظائف عليا متروكة لتقدير الحكومة، لأنه خلق وضعية خاصة لا يمكن تقريرها إلا في إطار قانون خاص يكون بموجب مرسوم صادر عن مجلس الدولة[(2)] .

ففي حالة إلغاء الوظيفة العليا أو إلغاء الهيكل الذي كان يعمل فيه يتقاضى الموظف مرتبه لمدة اثني عشر شهرا إلي سنة كاملة،وبعد انتهائها يضع في عطلة خاصة وفقا لأحكام المادة 32من المرسوم 226/90،حيث تنص الفقرة الرابعة منها على استفادة الموظف من العطلة الخاصة كما انه بعد انتهاء السنة المشار إليها يتقاضى الموظف الذي ابعد عن الوظيفة العليا راتبه الأخير بمعدل شهرين عن كل سنة قضاها في الوظيفة العليا على إلا يتجاوز مجموع الرواتب ما يعادل سنة كاملة.

---

(1)- انظر المادة 30 من المرسوم 90-226 السابق ذكره، جريدة رسمية رقم 31.

(2)- وقد صدر المرسوم رقم 86 – 291 المؤرخ في 1986/2/27 المعدل للمرسوم رقم 84 – 615 مؤرخ في 1984/7/16 (فرنسي) خاص بالعطلة الخاصة للولاة في فرنسا(Les Préfets)و انظر المرسوم 86- 85 المؤرخ في 1986//1/15 المتعلق بالعطلة الخاصة للوزراء المفوضين والمستشارين للشؤون الخارجية بفرنسا ، الجريدة الرسمية الفرنسية المؤرخة في 1986/1/19.

المبحث الثالث: واجبات الوالي وحقوقه: كان رجالات الفكر السياسي ودعاة الإصلاح الاجتماعي منذ الاستقلال ، يعتبرون إصلاح أداة الحكم وإصلاح أوضاع الإدارة العامة في مقدمة عوامل النهضة بالمجتمع كله ، وقد نظروا إلى تداول الأحزاب والقوى السياسية للحكم بوصفه عامل اضطراب، وعدم استقرار لجهاز الإدارة العامة ، لاختلاف السياسات وتعارضها ، ولان كل حزب يصل إلى الحكم يميل إلى إفادة أنصاره في الوظائف العامة ، مما أشاع ما عرف باسم "المحسوبية" و" الاستثناءات" في تولية الوظائف والترقي فيها. وكاد أن يستقر عن مطالب الإصلاح في الفكر الاجتماعي السائد منذ ذلك الوقت ، موضوع إقرار ضمانات للموظفين الساميين يؤمن استقرار الجهاز الإداري ، وانصرافه عن الاضطرابات والصراعات الحزبية ،إلى وضع السياسات الاجتماعية اللازمة للنهوض وتنفيذها على المدى الطويل.

ولذلك نلاحظ أن النظرة للموظف السامي تغيرت بعض الشيء وكذلك مركزه بعد مجيء دستور 1989 والذهاب إلى التعددية الحزبية.فلم يعد للوالي أي وظيفة حزبية كما في السابق و لم يعد أي طرف سياسي على المستوى المحلي يفرض عليه بعض الآراء والتوجيهات، كما كان يفعل محافظ الحزب في ظل الحزب الواحد، ومن الأمور التي تؤدي إلى بسط الاستقرار الوظيفي للولاة أن يكون لهم علم بالواجبات التي يخضعون لها(مطلب أول)و الحقوق التي يتمتعون بها (مطلب ثاني) و من يسهر على تسيير مسارهم المهني(مطلب ثالث) لأن تأمين الأوضاع الوظيفية للمسئولين من شروط النهضة الوطنية ومن عوامل الاستقرار السياسي و النمو الاقتصادي.

المطلب الأول: واجبات الوالي: رغم أن الوالي يعد موظفا غير عادي إلا انه يلتزم بمجموعة من الواجبات تفوق التزامات أي موظف ولو كان ساميا لان حجم الأعباء والصلاحيات والسلطات التي يضطلع بها تجعل لزاما عليه أن يخضع لالتزامات وظيفية مساوية لحجم تلك السلطات، كما انه وعكس الموظف العادي هناك التزامات تتبعه حتى خارج مجال وظيفته ولو بعد انتهاء المهام كلية وانفصاله عنها، وسنبدأ بالحديث عن الواجبات المرتبطة بممارسة المهام في الفرع الأول ثم نعود للتكلم عن المهام التي تتبعه خارج وظيفته في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الواجبات المرتبطة بممارسة المهام: للوالي مهام متنوعة ومتشعبة تختلف عن مهام باقي الموظفين الساميين و صلاحيات و واسعة مستمدة من وظيفته الحكومية كمشرف على الولاية التي تعد حجر الأساس في النظام الإداري الجزائري وكأي موظف سامي في الدولة تترتب على الوالي مجموعة من الواجبات المرتبطة بتأدية مهامه.

أولا: أداء المهام بإخلاص: الإخلاص في ممارسة المهام من تبعات أي وظيفة عامة في الدولة ويزيد هذا الواجب و ينقص بحسب المسؤوليات، فإذا نظرنا إلى مسؤوليات الوالي وجب عليه أن يكون في منتهى الإخلاص أثناء تأديته لمهامه حيث انه يعمل لحساب الدولة، و ملزم بالسهر على مصالحها. وللإخلاص عدة صور منها على الخصوص الإخلاص للدولة و هذا ما ذهبت إليه الفقرة الثانية من المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي 226/90 حيث تصت على أن الموظف السامي ملزم بأن يكون حريصا على المصالح العليا للأمة، وأن يدعمها ويرعاها قصد المحافظة عليها.و نلاحظ أن المرسوم استعمل مصطلح الدولة في كل مواده و لم يستعمل مصطلح الأمة ما عدا في هذه الفقرة، وذلك لغرض إعطاء بعد أشمل ومعنى أوسع للوظائف العليا في الدولة،فللوظيفة العليا بعدا وطنيا ولغويا ودينيا وأخلاقيا، فالوالي الذي يكون له انتماء حقيقي للأمة يجد نفسه حريصا على مصالحها العليا.

كما نصت نفس المادة على وجوب تحلي الموظف السامي بضمير مهني فعال، وضرورة التمتع بالضمير المهني يشترك فيه جميع الموظفين في الدولة وهو يزيد بحسب حجم المسؤوليات والسلطات الملقاة على عاتق كل موظف. ومن روادع الضمير المهني في الوظائف العليا:

– **عدم استغلال المنصب:** يحظر على الموظف خاصة الموظف السامي إساءة استعمال السلطة الوظيفية، واستغلال النفوذ.

– **عدم استعمال سلطة وظيفته ونفوذها لمصالحه الخاصة**:فهذا يتعارض مع الوظيفة العامة ككل فكيف إذا كانت الوظيفة السامية هي المعنية، لأنه يتحول من خدمة مصالح المواطنين العامة إلى خدمة مصلحة الموظف السامي وحاشيته، وابتزاز الأموال العامة وتبذيرها.

– **الحياد**:وذلك بتحقيق المساواة بين المواطنين وعدم التمييز بينهم عل[1]ى أساس اللون أو الجنس أو العرق أو الانتماء السياسي و الجهوي.

الموضوعية: وذلك بخدمة المصالح العامة قبل الخاصة، وخدمة المواطنين حسب احتياجاتهم دون إعطاء أي اعتبار للترعة العاطفية[(1)].

كما أن الموظف السامي ملزم في هذا الإطار بصيانة الممتلكات الموضوعة تحت مسؤوليته ويحافظ عليها ويسعى لرفع قيمتها، ويبدو هذا الإلزام من باب حماية المال العام،وترشيد النفقات العامة. وحصر الوسائل والإمكانيات الإدارية في خدمة الوظيفة العامة[(2)].

ثانيا:الخضوع للسلطة السلمية: يجب على الموظف السامي أن ينفذ الأوامر الصادرة إليه بدقة وأمانة في حدود النظم والتعليمات. وبالنسبة للسلطة السلمية للوالي فنجد أنها متعددة فهو يعين من قبل رئيس الجمهورية إلا أنه يخضع لرئيس الحكومة ولكل الوزراء وخاصة وزير الداخلية الذي يسر الحياة المهنية للولاة. ولهذا يصعب تحديد السلطة السلمية التي يخضع لها الولاة. فنجد وزير الداخلية والطاقم الحكومي ورئيس الجمهورية الذي ما فتئ يجتمع بالولاة ويقدم لهم النقد خلال لقائه بهم وخلال مختلف الزيارات التفقدية الميدانية حيث أنه أبدى في الكثير من المرات عدم رضاه على البعض منهم.

والخضوع للسلطة السلمية يقابلها عند الموظف العام العادي وجوب طاعة أوامر الرئيس التي ثار فيها نقاش كبير في الفقه الإداري، فمن الفقهاء من قال بوجوب الطاعة العمياء لأوامر الرئيس الإداري فيما عارض البعض هذا الرأي قائلين بوجوب تقيد المرؤوس بمبدأ الشرعية، أي أن للمرؤوس الحرية في الامتناع عن تنفيذ الأوامر التي يراها مخالفة للقانون.

(1)– الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي 90- 226

(2)– المادة 9من نفس المرسوم التنفيذي 90-226

الخضوع للسلطة السلمية من الواجبات المفروضة على الوالي، فهذا الأمر هو ما يفرض الولاء للحكومة تنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي 226/90 انه "يتعين على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يكون رهن إشارة المؤسسة أو الإدارة التي يمارس فيها مهامه"، فالوظيفة النوعية التي يشغلها تتميز بالديمومة فإذا طلب منه أمر لا يمكنه التحجج بأنه في وقت فراغه أو عطلة نهاية الأسبوع.كما أن المادة الثانية من المرسوم 226/90 تنص على وجوب سهر الموظف السامي على احترام القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل، وتنفيذها، وكذا التوجيهات و التعليمات التي تصدرها السلطة السلمية التي ينتمي إليها.

طبيعة الخضوع للسلطة العامة أثناء تأدية الوظائف المنيطة به، يمكن تفسيرها من خلال النظام المتبع في التعيين والشروط المفروضة في الترشح لوظيفة عليا كما سبق التطرق له في المبحث السابق، وزيادة على ذلك يمارس الوالي صلاحيات خرافية كما سنتطرق له في الفصل الثاني، هذه الصلاحيات والسلطات المتعددة والمهمة لا بد من التأكد من ولاء تام لصاحبها للسلطة السياسية والحكومة بوجه عام ومن حسن الاضطلاع بهذه المهام.

ثالثا:احترام الأخلاق المهنية: تحدَّث قانون الوظيف العمومي عن بعض الجوانب في أخلاقيات المهنة ، وهو ما يتعلق بشروط التعيين ، ومؤهلات الموظف ، والحفاظ على الأسرار ، والالتزام بوقت الدوام وعالج بعض الأخلاقيات السلبية التي تترتب عنها عقوبات تأديبية كالتغيب دون مبرر، وحدا قانون العقوبات حدوه في تجريم بعض الأفعال التي لها علاقة بفئة الموظفين العموميين ممن يمارسون وظائف عادية أو وظائف سامية، ومن أمثلة ذلك استغلال المنصب ، وبيّن حقوق الموظف ، وواجباته ، والجزاءات المترتبة على الإخلال بأحكامه. ومن المواد الأخلاقية مايلي:

الكفاءة: ورد في المادة 21 من المرسوم التنفيذي 226/90 "لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوفر فيه شروط الكفاءة والتراهة". والجدارة تمثل مجموع عناصر وصفات ذاتية في

الشخص تتصل بالكفاءة الفنية والكفاءات الإدارية والمواظبة ، وحسن السلوك ، وغير ذلك من الملائمات المتروكة لتقدير الإدارة.

حسن السيرة والسلوك: و ورد أيضاً في المادة 13من نفس المرسوم يجب على الموظف السامي أن يتحلى بحسن السلوك ولو خارج ممارسة مهامه، وهذا الأمر من الواجبات المفروضـــــــة على الموظـــف الســامــي داخل وخارج وظيفتـــــــــــــــــه.
[1]**النزاهة**: يعبر عن النزاهة بالإخلاص والصدق والأمانة من المنطقي أن يتحلى الوالي بهده الصفات لان معيار النزاهة يعبر عن الصفات الشخصية الحميدة و الإخلاص الأدبي المطلوب من الإطارات و لذلك يمنع القانون تقبل أي هبة أو هدية حفاظا على كرامة وهيبة المركز الذي يشغله.

الالتزام: و هذا الشرط كسابقة فرض عليه المشرع رقابة قبل التعيين بالنسبة لأي موظف عام وبعد التعيين بالنسبة لأي وظيفة عليا.

ثم إن الموظفين الساميين للدولة لا زالوا متهمين بالطابع السياسي المعلن خاصة بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 45/93، حيث أن هذا المرسوم جاء ليذكر بصفة سلطوية واجب الولاء للدولة وهيئاتها وكذا الوفاء للدستور(1).

الفرع الثاني: الواجبات التي تتبعه خارج الوظيفة: ويدخل ضمن هذه الواجبات(2) سلسلة الواجبات المتعلقة بالوظيفة(أولا)، وكذلك الواجبات التي تحد من حرياته (ثانيا).
أولا:الواجبات المترتبطة بالوظيـــفة: تتمثل هذه الواجبات في ما يلي:

1-**عدم الجمع الوظيفي**: وهو ما نصت عليه المادة 19 من المرسوم 226/90 و يستثنى منها الأعمال الفنية ،العلمية والأدبية شرط أن لا يذكر اسم المنصب الذي يشغله حتى لا يكون

---

(1)- مرسوم تنفيذي رقم 93-54 مؤرخ في: 1993/05/10 يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية، جريدة رسمية عدد 11 مؤرخة في: 1993/05/11.

(2)- Essaid TAIB : Droit de la fonction publique, éd. Houma, Alger, 2003.

سببا في شهرة هذه الأعمال العلمية والأدبية و يسمح له كذلك القيام بمهام التعليم والتكوين أو البحث وذلك بترخيص من السلطة التي تتحكم في مساره المهني(وزارة الداخلية).

2-البقاء قيد إشارة الدولة: وذلك طبقا لما جاء في المادة العاشرة (10) من المرسوم السالف الذكر والبقاء قيد إشارة الدولة حتى ولو كان متقاعدا لان الوالي يعد من أعمدة الحكومة وركائزها التي تعتمد عليها داخل الوظيفة وخارجها لما يعطيه منصبه من معرفة واسعة بالمشاكل و الظروف الطارئة التي تؤدي إلى الاستعانة به من جديد للقيام بمهام ترى الحكومة انه الأصلح للاضطلاع بها.

3-المحافظة على كرامة الوظيفة: لهذا يجب على الوالي التحلي بسلوك يناسب أهمية المهام المنيطة به ولو كان خارج وظيفته، وحتى بعد انقضاء مهامه ولو بالطريق التأديبي،فعليه أن يمتنع عن أي موقف من شأنه أن يشوه كرامة المهام المسندة إليه،هذا ما جاء في مضمون المادة 13 من المرسوم 226/90 السالف الذكر.

ثانيا: الواجبات التي تحد من حرياته: باعتباره موظفا ساميا في الدولة، تفرض على الوالي مجموعة من القيود التي ترد على ممارسة بعض الحريات، الفردية والجماعية سنتعرض لها كما يلي:

1-القيود الواردة على الحريات الفردية: ويمكن إيجاز هذه القيود في النقاط الآتية:
-البقاء في مكان ممارسة المهام وعدم التنقل إلا برخصة من السلطة السلمية(المادة11من المرسوم التنفيذي رقم226/90).

-إخبار السلطة السلمية بعقد قرانه قبل ثلاثة أشهر من إقامة حفل الزفاف وهذا طبقا للمادة 17 من المرسوم التنفيذي 226/90.

-أن يصرح للسلطة السلمية بنشاط زوجه مهما كانت طبيعته، وهذا ما أوردته المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90

-الحد من حرية التعبير وذلك بإلزامه المحافظة على السر المهني كما سبق الإشارة له. يمنع من الترشح للانتخابات و لمدة سنة في الولاية التي يشرف عليها. وهذا ما جاءت به أحكام المادة 98 والمادة 100 من الأمر رقم 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات[1].

- يمنع عليه ممارسة أي مهام لدى مؤسسة أو منظمة دولية بعد انتهاء مهامه وهذا طوال سنتين(المادة 34 من المرسوم رقم 226/90).

2- القيود الواردة على ممارسة الحريات الجماعية: من بين هذه القيود نذكر القيد المتعلق بالانخراط في جمعية أجنبية أو مشاركته فيهاـــ ولو بصفة محسن ــــإلا برخصة كتابية قبلية من السلطة العليا(المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم (226/90). كما يمنع عليه اللجوء إلى الإضراب للمطالبة بحقوقه[2]، و إن كان استعمال هذا الحق يتعلق بالاعتراف بالحق النقابي، هذا الأخير غير واضح من حيث الإباحة أو المنع لدى فئة الموظفين الساميين الذين ينتمي الوالي إليهم[3].كما يمنع عليه الإنخراط في أي حزب سياسي حسب الأمر 07/97 المتعلق بالأحزاب السياسية[4].

المطلب الثاني: الحقوق والضمانات التي يتمتع بها الوالي: تعترف النصوص القانونية للوالي باعتباره موظفا ساميا في الدولة بمجموعة هامة من الحقوق تعكس المنصب الهام الذي يشغله، باستثناء حق استقرار الوظيفة الذي يعتبر غير مضمون بالنظر لطبيعتها ونوعيتها.

---

(1)- المادة 10 من القانون رقم 90-14 المؤرخ في: 1990/06/06 المتعلق بممارسة الحق النقابي، المعدل بواسطة الأمر رقم 96- 12، جريدة رسمية رقم 36.

(2)- الأمر رقم 97-07 المؤرخ في: 6 جويلية 1997، جريدة رسمية رقم 12

(3)- المادة 10 من القانون رقم 90-14 المؤرخ في: 1990/06/06 المتعلق بممارسة الحق النقابي، المعدل بواسطة الأمر رقم 96- 12، جريدة رسمية رقم 36.

(4)- الأمر رقم 97-07 المؤرخ في: 6 مارس 1997، جريدة رسمية رقم 12.

ويمكن تصنيف هذه الحقوق والضمانات بمراعاة طبيعتها إلى حقوق مالية وعينية (فرع أول) وحقوق لا تأخذ الطابع المالي لارتباطها بالمسار المهني لأي موظف سامي(فرع ثاني).

الفرع الأول: الحقوق المالية والعينية: نجد ضمن هذه الحقوق، الحق في الراتب، والحق في السكن الوظيفي مع ضمان وسيلة النقل. حيث أن هذه الحقوق تناسب المسؤولية الملقاة على عاتقه وتراعي التبعات المرتبطة بالوظيفة التي يشغلها.

أولا: الحق في الراتب: كباقي أعوان الحكومة من موظفين ومستخدمي الإدارة العامة في الدولة، يتقاضى الوالي مرتبا نظير العمل والجهد الذي يقدمه.إلا أن راتبه يتميز بأنه مرتفعا عن نظرائه من الموظفين العموميين وهذا بسبب نوعية الوظائف والمسؤوليات المسندة إليه(المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90).

وبخصوص مرتبات الموظفين السامين، فقد حددت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 228/90 المؤرخ في: 1990/07/25([1]، هذا الأخير وضع جدولا خاصا مقسما إلى07 أصناف. ويتم دمج الراتب مع تعويض الخبرة إن اقتضى الأمر(المادة 03).

وأشارت المادة 06 من المرسوم التنفيذي السابق كيفية حساب الراتب محددة الرقم الاستدلالي بقيمة 11 دينار، ليرتفع هذا الرقم إلى 16 دينار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 439/2000 المؤرخ في 2000/12/23 [2]، كما يضاف إلى المرتب مجموعة من المنح

---

(1)– مرسوم تنفيذي رقم 90-228 مؤرخ في: 1990/07/25 يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، جريدة رسمية عدد 31.

(2) – مرسوم رئاسي رقم 2000-439 مؤرخ في: 2000/12/23 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 90-228، جريدة رسمية عدد 82 مؤرخة في: 2000/12/31.

والعلاوات والمنح. أما إذا كان يتقاضى مرتبا أعلى في منصبه الأصلي فيجوز له الاحتفاظ بمرتبه القديم[1].

ثانيا: الحق في السكن والنقل: حق الاستفادة من المسكن الوظيفي تضمنته عدة مراسيم تنفيذية، منها المرسوم رقم 10/89 الذي يحدد شغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة ولصالح الخدمة[2]، كأن يكون حضوره مطلوبا ليلا أو بالإضافة إلى حالات أخرى(12)،أو يكون السكن كفيلا بأن يتيح أفضل أداء للخدمة(13).

للعلم أنه يتم تحديد قائمة المستفيدين بواسطة قرار وزاري مشترك، وقد تم ذلك بتاريخ 1989/05/17.

أما النقل، فإنه يتم ضمانه بتوفير سيارة خاصة تمكنه من الانتقال من مكان لآخر و في أي وقت بدون مشقة.

هذا من الناحية القانونية أما ما نراه في الواقع، أن الولاة يقيمون في فيلات فاخرة مؤثثة أحسن أثاث وفيها كل أسباب الراحة و يقتني الولاة من السيارات الفاخـــرة حتى يتخيل للناظر في أحوالهم أنهم رجال أعمال أثرياء.

الفرع الثاني: الحقوق والامتيازات الأخرى: هذه الحقوق والامتيازات تشمل كل من الترقية(أولا)وقابلية وضعه خارج الإطار(ثانيا)،بالإضافـــة إلى إمكانية الاستفادة من عطلة خاصـــة (ثالثا)، دون أن ننسى الحقوق المتعلقة بحماية الوالي(رابعا).

---

(1)- مرسوم تنفيذي 94-04 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المذكور **سابقا**، رقم 01.

(2)- مرسوم رقم 89-10 مؤرخ في: 1989/02/07 يحدد شغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة ولصالح الخدمة، جريدة رسمية عدد 06 مؤرخة في: 1989/02/08.

أولا: الحق في الترقية: تعتبر الترقية من بين الضمانات التي يتمتع بها الوالي بصفته موظفا ساميا، كامتداد لعلاقة الموظف القانونية مع نظامه الأصلي الذي كان ينتمي إليه ويبقى الموظف محتفظا به حسب نص المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90.

ثانيا: الوضع خارج الإطار: في هذا الشأن يجب الرجوع إلى نص المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية الذي يشير إلى أن المستفيد الوحيد من هذا الحق هم الولاة، ويتم ذلك بمرسوم رئاسي بناءا على اقتراح وزير الداخلية و هذا للاضطلاع بمهمة لدى المصالح والهيئات العمومية الأخرى(المادة 16 من نفس المرسوم التنفيذي 230/90)

خلال هذه الفترة يستمر في تقاضي أجرة من الهيئة الجديدة التي استقبلته ويتمتع بحقوق الترقية والتقاعد (المادة 20 فقرة ثانية من المرسوم التنفيذي السابق ذكره).

ثالثا: الحق في الاستفادة من عطلة خاصة:هذا الحق كسابقه خاص بالموظفين الساميين فقط[1]، وقد جاء في نص المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 230/90 "يستفيد الوالي من عطلة من عطلة خاصة لا يمكن أن تقل مدتها عن ستة أشهر زيادة على أحكام المادة 30-4 من المرسوم المؤرخ في 25 يوليو سنة 1990 المذكور أعلاه". حيث يستفيد الموظف السامي بهذا الحق عند إلغاء الهيكل أو إذا كان مدعوا لشغل وظيفة أخرى وإن لم يصدر تعيين بشأنه لمدة سنة أو أكثر (المواد 29 ،30 و 31 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90).

ويتقاضى الوالي طوال العطلة الخاصة راتبه الأخير مدة شهرين عن كل سنة قضاها في الوظيفة العليا، وفي حدود سنة واحدة، لكنه يبقى تحت تصرف الدولة و لا يحق له ممارسة نشاط يدر ربحا ما عدا ما ذكرناه بشأن التعليم والتكوين أو البحث طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90.

(1)- Essaid Taib : Droit de la fonction publique, op.cit. , p 174

رابعا: الحق في الحماية: يستفيد الولاة- أثناء تأدية مهامهم- من حماية خاصة تظهر بمظهرين هما:

1- حماية تجاه الغير: تنص المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90 على أنه: "يتعين على السلطة السلمية أن تتخذ أي إجراء يرمي إلى حماية العامل الذي يمارس وظيفة عليا من التهديدات والإهانات والشتم والقذف والاعتداءات مهما كان نوعها، مما قد يتعرض له بسبب ممارسته لمهامه أو بمناسبتها".

كما نصت الفقرة الثانية من نفس المادة على حلول الدولة محل الموظف السامي في الحصول على حقوقه من مرتكبي إحدى المخالفات المذكورة، وطلب أي تعويض لازم، كما يمكن أن تقيم الدولة دعوى مباشرة عند الحاجة،عن طريق المطالبة بالحق المدني أمام القضاء الجنائى.

كما تجب الإشارة في هذا الصدد أن المشرع اتخذ موقفا "أكثر" شدة تجاه الغير بموجب القانون رقم 09/01 المعدل والمتمم للأمر رقم 156/66 المتعلق بقانون العقوبات، حيث شمل التعديل القسم الخاص بالإهانة والتعدي على الموظفين ومؤسسات الدولة.

تمتد الحماية كذلك إلى الأخطاء التي يمكن أن يرتكبها الوالي كموظف سامي أثناء أداء مهامه،فإذا وقع ذلك وجب على السلطة السلمية حمايته من العقوبات المدنية المسلطة عليه ما لم يرتكب خطأً شخصيا يقتضي فصله[1].

2- حماية تجاه القضاء(الامتياز القضائي): هناك مظهر آخر للحماية يتمثل في احتمال توجيه تهمة أثناء التحقيق القضائيـ إلى الوالي ففي هذه الحالة يجب إخطار السلطة السلمية فورا.

فإذا كانت الوقائع التي اتهم بها الوالي قد ارتكبت لدى ممارسته وظائفه أو بمناسبتها، وجب وزير الداخلية أن يفتح تحقيق إداري قصد التحقق من مدى حقيقة الوقائع، ثم يبلغ هذا التحقيق الإداري إلى السلطة القضائية المختصة(المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90).

---

(1)- المادة 80 من المرسوم 226/90 السابق الذكر.

كما أن قانون الإجراءات الجزائية وضع الوالي لوحده دون بقية الموظفين الساميين في فئة أعضاء الحكومة و القضاة بوجه العام عندما مكنه من الامتياز القضائي الذي يشبه الحصانة القضائية، حيث أن ملفه يحال بالطريق السلمي على النائب العام للمحكمة العليا و الذي يرفعه بدوره إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا،ـــ فإذا رأى أن هناك ما يقتضي المتابعة تقوم المحكمة العليا بتعيين أحد قضاتها للقيام بإجراءات التحقيق.

كما يمكن الوالي أيضا من تشكيلة أكثر احترافية فيما يخص غرفة الإتهام إذ أنها تشكل من قضاة بالمحكمة العليا،و يمارس النائب العام بالمحكمة العليا اختصاصات النيابة العليا.

عندما ينتهي التحقيق يصدر القاضي المكلف بالتحقيق حسبما يقتضيه الحال بعدم المتابعة أو يرسل الملف طبقا للأوضاع التالية:

1-إذا كان الأمر يتعلق بجنحة، يحول المتهم أمام الجهة القضائية المختصة، باستثناء تلك التي يمارس المتهم مهامه في دائرة اختصاصها.

2- إذا الأمر يتعلق بجناية يحول الملف إلى النائب العام لدى المحكمة العليا الذي يرفع الأمر إلى التشكيلة المشار إليها سابقا(غرفة الاتهام) وتصدر هذه الأخيرة عند نهاية التحقيق أمرا بعدم المتابعة أو إحالة المتهم على الجهة القضائية المختصة الواقعة خارج دائرة اختصاص الجهة التي كان يمارس فيها مهامه[1].

و يلاحظ أن الوالي يستفيد من نظام استثنائي في المتابعة الجزائية و من تشكيلة من المحكمة العليا، لحمايته من الضغوط التي قد يتعرض لها قضاة المجالس والمحاكم إذا ترك لهم اختصاص النظر في التهم الموجهة له.

إلى جانب هذه الحقوق والامتيازات و الضمانات، للوالي الحق في أن يحض بالاحترام الذي يناسب المهام المسندة إليه، لهذا يزود بوثيقة تثبت هويته وصفته(المادة 12 من المرسوم السابق)

---

(1)- المادتين 5730574 من القانون 90-24 المؤرخ في 18 أوت 1990 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية.

بالإضافة إلى حصوله على لباس أو بدلة خاصة يظهر فيها في المناسبات تمكنه من احتلال صدارة المجلس، هذا اللباس يخص كل من الولاة رؤساء الدوائر حسب المرسوم رقم 594/83 المؤرخ 1983/10/29 (1).

المطلب الثالث: التحكم في المسار المهني للوالي: الخضوع للسلطة السلمية وهذا نتيجة منطقية للعلاقة التبعية التي نميز الوظائف العليا التي تتميز عن الوظائف العالية في كون السلطة المركزية هي صاحبة الاختصاص فيما يخص تتبع المسار الوظيفي للمسؤولين الذين يشغلون مناصب نوعية ذات طابع خاص فالوالي يخضع للحركة التي تقوم بها الحكومة مما قد يفقده منصبه بإنهاء مهامه نهائيا أو نقله أو شطبه من السلك.[1]كما سبق أن اشرنا سابقا على الوالي واجب.

الفـــرع الأول:إنهـــاء المهام نهائيـــا: نصت المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90 على أن علاقة الموظف السامي تنتهي مهامه بمبادرة من السلطة المخول لها صلاحية التعيين أو بطلب منه، وقد سبق وتطرقنا في المبحث السابق للأسباب المختلفة لنهاية مهام الوالي القانونية منها، والتأديبية وغير التأديبية والإنهاء الذي نتحدث عنه هو الإنهاء الذي يؤدي إلى انتهاء العلاقة الوظيفية للوالي، حيث قد يستدعى لمهام أخرى أكثر أهمية وليس المقصود به الشطب من السلك نهائيا فقد يعود مرة أخرى لشغل نفس المنصب، وإنهاء المهام يأخذ نفس شكل أجراء التعيين ويكون بمرسوم رئاسي بعد اقتراح وزير الداخلية، ويبقى الوالي في منصبه لغاية تنصيب الوالي الجديد على رأس الولاية أثناء حفل رمزي يتم خلاله تسليم المهام للوالي الجديد وفق بروتوكولات رسمية يقوم خلالها أيضا، بتوديع موظفي الولاية، ومسؤولي المصالح المركزية بالولاية ومسؤولي الجماعات المحلية وإداراتها.

---

(1)- المرسوم رقم 83-594 يتضمن تأسيس لباس للولاة ورؤساء الدوائر ، جريدة رسمية رقم 454.

ويكون إنهاء الهام لدواعي منصوص عليها في القانون وهذا ما جاء في المادة 29 من المرسوم 226/90 السالف الذكر حيث جاء فيها"يشتمل القرار الفردي الذي يتضمن إنهاء المهام على البيانات التالية:

1) إذا كان المعني مدعوا لشغل وظيفة عليا أخرى

2) إذا كان المعني محالا على التقاعد .

3) إذا كان المعني يعاد إدماجه في رتبته الأصلية.

4) إذا كان إنهاء المهام حاصلا على طلب المعني.

5) إذا كان إنهاء المهام بسبب وفاة المعني.

6) إذا كان إنهاء المهام حاصلا في إطار أحكام المادة 32 أدناه"

والحالة السادسة حسب المادة 32 تتعلق بإلغاء الوظيفة العليا و إلغاء الهيكل.

يبدو ان السلطة التي يتمتع بها وزير الداخلية في تسيير المسار المهني للولاة قد نتجت عن العلاقة المتسلسلة التي يخضع بموجبها الوالي لوزير الداخلية، وعلى الرغم من عدم وجود أحكام قانونية تعطي لوزير الداخلية سلطات في المجال التأديبي، إلا ان هذا الأخير يملك حق (قوة) الاقتراح في التعيين والتأديب وإنهاء المهام والنقل كذلك واقتراح العقوبات التي يراها مناسبة، وهذا ولا يوجد نص يمكن بموجبه إصدار قرارات تمس المسار المهني للوالي بناءا على اقتراح وزير آخر و يدل هذا الأمر على تفوق وزير الداخلية ، غير انه يؤثر على المبدأ الذي يعتبر بموجبه ممثلا لكل الوزراء في الولاية المنصب على رأسها.

ومادام أن الوالي ممثلا لكل الوزراء فبوسع كل الوزراء إصدار التعليمات والتوجيهات، وبالتالي يمكنهم أن يشاركوا في تقييم الطريقة التي طبق بها التعليمات والتوجيهات الصادرة إليه[1].

(1)– ميسوم سبيح: مرجع سابق،ص 102.

الفرع الثاني:النقل: يعتبر نقل الولاة من ولاية إلى أخرى أهم حركة يخضع لها هذا السلك وإذا كان لإنهاء المهام دواعي منصوص عليها على النحو المذكور، فان الحركة في المكان هي نتيجة طبيعية للشغور في الزمان، وتحكمها اتجاهات عرفية أكثر مما تخضع رسمية كما أنها تنجم عن مبررات عديدة.

وفي هذا الإطار نلاحظ استمرارية الأعراف الإدارية التي سادت الإدارة العامة قبل محاولة تخليصها من الإطار القانوني والتنظيمي الموروث، على أنها تتعلق بمقتضيات الإدارة التنموية، وأخضعت لمنطق النظام السياسي الإداري المعمول به، وحسب تلك الأعراف.

1/ قد يكون النقل ذو طابع فردي: مبني على أساس مسؤولية الوالي بسب خطا، هنا يكون كجزاء، وقد تلجا إليه السلطة العليا مؤقتا، بنقل الوالي إلى ولاية أخرى لمدة معينة يليه إنهاء المهام نهائي، مع اتخاذ التدابير اللازمة في القضية 'كان تحقق في الاختلاس) وفي هذه الحالة يكون النقل كاستراتيجيه في مواجهة الرأي العام.

وقد يكون النقل على أساس مخاطر المهنة مستقلا عن أي خطا كوقوع حوادث تنتهي بعواقب وخيمة (مظاهرة، عصيان)، أو على أساس سوء تدخله لحل نزاع محلي ذو طابع سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي وهو بهذه الحالة يؤدي وظيفة (الظهور) أو حضور الدولة فيتخذ النقل كإجراء وسيلة للخروج من المأزق[1].

2/ قد يكون النقل جماعيا: يستند إلى اعتبارات سياسية إثر التغيرات التي تظهر بوضوح كأنظمة تعدد الأحزاب أو الاهتمام الإداري بحسن سير السلك على مستوى التراب الوطني.

(1)- ميسوم سبيح: مرجع سابق، ص 102،103.

فالنقل يعد ضرورة لمواجهة مساوئ الاستقرار في المكان الذي ترى فيه السلطات المركزية عاملا يضعف من استقلالية الوالي في المستوى المحلي بسبب روابط الصداقة والود التي ينسجها كلما طالت المدة التي يقضيها بنفس الولاية(1).

لهذا تقضي بعض الدول بعدم تجاوز ممثلها المحلي مدة معينة بنفس المكان، هكذا لا يمكن للمحافظ في المغرب البقاء 30 سنوات في نفس المقاطعة.والايجابي في هذا التحديد أن عكس الاستقرار يسمح لممثل الدولة الاطلاع على ما يدور في جميع الأقاليم التي ينقل إليها مما يضمن الوفاق الوحدة الوطنيين لكن لا يعطي للمواطنين فرصة الانسجام مع ممثل الدولة ولا للإدارة العامة أن تكون لها حظوظا أكثر للعمل بكل فعالية.

و في هذا الإطار لا يعني الاستقرار وتقوية السلطة الذين يتند إليهما النظام الجزائري كدعامتين لتسهيل عملية التنمية الوطنية الشاملة، لا يعني ثبوت ممثلي الدولة في مناصبهم، لان المبدأ أن النظام هو الدوام و الصمود أما المسؤولية فهي أيام وأعوام فالحركة وسيلة لتحرك الجمود وهذا على الأقل لسببين:

1/ من جهة لا يستجيب الاستقرار لما تقتضيه الإدارة العامة من ديناميكية بشرية تعطيها نفسا جديدا.

2/ من جهة أخرى فهو يهدد الاستقرار الشامل في حد ذاته، ولن كان في الواقع قلة قليلة هم الولاة هم الذين يستطيعون "جمع كل الخيوط في يد واحدة" وهم يشكلون بالفعل خطرا على الإدارة المركزية، لان الدولة لا تحبذ النفوذ والسلطان الذي قد يصل إليه احدهم باستقراره لمدة طويلة في نفس الولاية فهي تخشى تكوين وبروز سلطة من نوع (ولاة روما) رغم أن المعطيات محصورة و إمكانيات الوالي بالنسبة للسلطة المركزية محدودة إلى جانب شبكة المتابعة والمراقبة

---

(1)– أحسن بن أمزال: النظام القانوني للوالي المنتدب في النظام الإداري الجزائري ،كلية الحقوق– جامعة الجزائر،2005 . ص70.

المفروضة عليه في كل لحظة ومكان، لهذه الأسباب تتخذ حركة الولاة التناوبية والدورية كضابط لتفادي مثل هذه الأخطار.

وعلى أية حال يعتبر التغيير عمل إداري من قبيل الحركة في سلك الولاة لأنها من ضرورات مصلحة الحياة الوطنية وكل تغيير جديد هو نداء للتغيير والتكييف والرجوع إلى الأصل[1].

الفرع الثالث: الشطب من السلك: إذا فصل موظف من الموظفين الممارس لوظيفة عليا ،بغير الطريق التأديبي ،فانه يشطب من قائمة الإطارات.ولا يمكنه بعد ذلك القيام بأي تصرف،لان سحب صفة موظف سامي منه يؤدي غالى سحب السلطة التي كان يتمتع بها منه،فإذا استمر بالتصرف باسم الوظيفة العليا التي كان يشغلها فيعتبر هذا التصرف باطلا وتترتب عليه عقوبة تأديبية وأخرى جنائية تتمثل في السجن من ستة أشهر إلى سنتين وغرامة مالية تتراوح مابين 500د.ج إلى 2.000د.ج[2] كما يحرم من كل الضمانات المقررة في قانون وظيفته.

والشطب من قائمة الإطارات يؤدي إلى الشطب من السلك، و هو عبارة عن عقوبة تأديبية حيث لا يمكنه العودة إلى السلك الذي كان ينتمي إليه، أي سلك الولاة إطلاقا، وهذا نتيجة جسامة الخطأ الذي اقترفه، لان بقاء الوالي الذي صدرت في حقه عقوبة تأديبية في نفس السلك يعد إهانة كبيرة لهذا السلك الذي يراعى في الانتماء إليه عدة اعتبارات كما رأينا سابقا، منها على الخصوص و جوب توفر الالتزام والكفاءة، و ينص قانون الإدارة المحلية في مصر على حق رئيس الجمهورية في الإقصاء من الوظيفة العليا إذا بدرت من الموظف أية خيانة، و مفهوم الخيانة هنا ليس الخيانة الجنائية المقررة عقوبتها في قانون العقوبات، بل يقصد بها نقص الولاء للقيادة السياسية للبلاد ويبدو أن الغرض من هذه المادة جعل الموظف السامي في خضوع تام للجهة التي عينته و منعه من إبداء أي معارضة لأوامر السلطة المركزية.

---

(1)- أحسن بن أمزال، المرجع نفسه،ص71.

(2)- المادة 42 من قانون العقوبات الصادر في 8 جوان 1966 المعدل والمتمم.

خاتمة الفصل الأول

إن الطبيعة القانونية لمنصب الوالي في التشريع الجزائري الجزائري، تطرح الكثير من الإشكالات وذلك لانعدام الإطار القانوني المحدد لهذا المنصب والإكتفاء ببعض التنظيمات الخاصة، كالمراسيم التي سبق التطرق إليها، والتي لم تستطيع وضع قواعد قانونية شاملة لتأطير هذا المصب ومنها على الخصوص إغفال القواعد المتعلقة بالمسؤولية الإدارية والجانب التأديبي.ويمكن تلخيص النقائص التي تعتري منصب الوالي في ما يلي:

– على مستوي التعيين: عملية التعيين يكتنفها الغموض من حيث اختيار شخص الوالي والمشاكل التي ترافق هذه العملية من انعدام للشفافية الإدارية، إذ تتوزع الأحكام التي تنظم الحياة الوظيفية للولاة بين الدستور والنصوص التشريعية، والمراسيم التنظيمية مع عدم تناسقها بما يفيد أن النظام القانوني الحالي للوالي بحاجة إلى تجميع كل الأحكام في نص واحد.

– عل مستوى نهاية مهام الولاة: نرى أن أي تهاون في تنفيذ التوجيهات والأوامر وأي توان في تنفيذ مخططات الحكومة وبرامجها يعرض مستقبله المهني للخطر طالما انه يخضع للسلطة ارئاسية المباشرة للجهة التي عينته(رئيس الجمهورية) ناهيك عن الوزير الأول وكل الوزراء. ودلك في ظل طبيعة المناصب العليا التي لا يحوز شاغلها أية ضمانات تأديبية ولا الحق في العمل النقابي.

نرى إذا أن الوالي يعاني من تبعية مفرطة للسلطة المركزية من لحظة تعيينه إلى غاية انتهاء مهامه، فللسلطة المركزية صلاحيات واسعة في مجال اختيار الوالي الأصلح لتنصيبه ممثلا لها وعينا لها لا تنام، فالوالي يولي العناية التامة للمصالح المركزية المكلف بها لأنه محاسب بذلك يوم تعيينه، فواجب الإلتزام المهني يفرض عليه ذلك .

الفصل الثاني

سلطات و صلاحيات الوالي

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص حيث أن وضعه على رأس الولاية يجعل منه هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يمارس سلطات وصلاحيات أخرى باعتباره ممثلا للدولة .

هذه الازدواجية الوظيفية تجعل الوالي في وسط حلبة الصراع بين المركزية ومظاهرها المختلفة واللامركزية، التي من بين مظاهرها المشاركة الديمقراطية والمضمونة بقانون الولاية، وقانون الانتخابات،كما يمارس الوالي صلاحيات واسعة ومهمة لكونه هيئة تنفيذية للولاية، وسنخصص هذا الفصل للإطلاع على مختلف السلطات التي يحوزها الوالي بصفته مسؤولا محليا ممثلا للولاية تارة(مبحث أول) و ممثلا للدولة تارة أخرى(مبحث ثاني) وسنحاول معرفة انعكاسات ازدواجية الوظيفة في المبحث الثالث.

المبحث الأول: الوالي هيئة تنفيذية للولاية:

تأخذ الولاية وصفي اللامركزية وعدم التركيز في نفس الوقت، ويمارس الوالي سلطاته وصلاحياته تبعا لهذا الوصف فهو يضطلع بمهام تعتبر من صميم العمل المركزي باعتباره ممثل الدولة الذي يرعى مصالحها على رأس هذا القسم الإداري ذو الأهمية البالغة، و لم يكتفي القانون بهذه الصلاحية فقد كلفه بمهام تعتبر من اختصاص أصلي للجماعة المحلية ، و لم يكتفي بجعله يتدخل في عمل الجماعة اللامركزية ، فقد منح له سلطات تجعله مهيمنا ومسيطرا و في منأى عن كل عوامل التأثير التي قد يكون خاضعا لها لو لم يكن لديه هذا الامتياز(السلطات والصلاحيات بصفته ممثلا للولاية) وتتنوع صلاحيات الوالي بصفته هيئة تنفيذية للولاية، فهو لا يكتفي بالقيام بعملية (تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي (مطلب أول) بل يقوم بمهام الإعلام (مطلب ثاني) كما يظهر بأنه المسؤول الأول في الولاية من خلال صلاحية تمثيل الولاية (مطلب ثالث).

المطلب الأول: تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي: يسهر الوالي على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي بل يعتبر المسؤول الأول على حسن تنفيذها و هذا ما ذهبت إليه المادة83 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية[1] حيث تنص على أن "ينفذ الوالي القرارات التي تسفر عن مداولات المجلس الشعبي الولائي" فكيف يتصل الوالي بالمداولة و هل لديه فكرة مسبقة عن القرارات التي تصدر عن المجلس الشعبي الولائي؟ و ما مدى تأثيره على مجريات الجلسات؟

دور الوالي أكثر من ذلك فهو يشارك في إعداد الجلسات(فرع أول) و يحضر الجلسات(فرع ثاني)وهو الذي يدخل المداولات حيز التنفيذ بإصدار القرارات التنفيذية للمداولات (فرع ثالث).

الفرع الأول: المشاركة في إعداد جدول أعمال المجلس: لجدول الأعمال أهمية بالغة إذ من خلاله يطلع أعضاء المجلس أثناء دورات المجلس على مواضيع الجلسات ويقوم بإعداد جدول الأعمال رئيس المجلس الشعبي الولائي و قبل أن يتم استدعاء المجلس للانعقاد يقوم بعرضه وجوبا على الوالي، الذي يناقشه معه ، ويمكنه أن يطلب منه إضافة بعض المواضيع آو حذف أخرى إذا

(1) قانون رقم 90-09 مؤرخ في: 1990/04/07 يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في: 1990/04/11.

كان يرى أن الوقت غير مناسب لعرضها و هذا على سبيل المشـــورة و ليس الإلزام لان المجلس سيد في مجال التداول ولا يمكن لأي شخص مهما كانت صفته التدخل في أعمالـــه. ونظرا للوزن السياســـي، والإداري للوالي و لضرورة التعاون بين الهيئات داخل الولايـــة كجماعة محليـــة يضطر رئيس المجلس الشعبي الولائي إلى قبول رأي الوالي و المصالح التابعة له.

ويتجلى تدخل الوالي في إعداد المداولات من خلال دوره في إعداد الميزانية العامة للولاية، ويمكن للوالي استدعاء المجلس للانعقاد استثنائيا ويمكنه كذلك طلب تمديد دورات المجلس لمدة لا تتجاوز سبعة أيام.

أولا: إعداد الميزانية العامة للولاية قبل عرضها على المجلس:

ميزانية الولاية عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية. كما هي قرار بالترخيص والإدارة يسمح بحسن سير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها الخاص بالتجهيز والاستثمار والتسيير.

تعد ميزانية الولاية من طرف مصالح الولاية ويقوم الوالي بعرضها على المجلس الشعبي الولائي، ليصوت عليها على أساس التوازن(1).

قبل لن يقوم الوالي بعرض الميزانية على المجلس يقوم بفحصها و مراقبتها نظرا لما تكتسيه من أهمية اعتبارا للمركز الحيوي للولاية في التنظيم الإداري و السياسي للدولة.

ثانيا: استدعاء المجلس الشعبي الولائي للانعقاد استثنائيا:

الأصل أن ينعقد المجلس في دورات عادية حددها القانون بأربع دورات في السنة، كل واحدة لمدة 15 يوما على الأكثر، تنعقد خلال أشهر مارس جوان و سبتمبر و ديسمبر. ويجوز أن تنعقد دورات غير عادية لمعالجـــة بعض القضايا الحالـــة، بطلب من رئيس المجلس أو ثلث(3/1) أعضائه، ويمكن للوالي أن يطلب عقد دورات استثنائية أيضا(2).

ونرى أن مبرر السماح للوالي باستدعاء المجلس الشعبي الولائي للانعقاد استثنائيا هو أن أعضاء المجلس، وحتى رئيسه ليسوا على اطلاع دائم بأحوال الولاية، و ما يحدث من مستجدات

(1)- المادتين 135 و 136 من قانون الولاية 90-09 ، جريدة رسمية عدد 15 .

(2)- المادتان :11 و 13 من قانون الولاية 90-09 ، جريدة رسمية عدد 15.

يومية و ما قد يخلقه ذلك من التدخل الاستثنائي الذي يحتاج للسرعة و الفعالية والاستشارة المفيدة للقضاء على المشاكل في مهدها قبل أن تتفاقم و تخرج عن السيطرة.

فهذه الرخصة القانونية التي أعطاها القانون للوالي ليس من قبيل التعدي من هيئـــة على اختصاصات هيئة، بل هدفها مجابهة الظروف الطارئة.

ثالثا: تمديد دورات المجلس: أجاز قانون الولاية للوالي طلب استمرار المداولات إذا رأى ضرورة لذلك[1]، والى جانب الوالي تقررت هذه الإمكانية لأغلبية أعضاء المجلس. فالمشرع وضع في الحسبان الوالي كهيئة تنفيذية يوازي المجلس الشعبي الولائي كهيئة تشريعية، فيجوز للوالي طلب إنهاء ما بدئ في معالجته من قضايا مطروحة على المجلس للسماح له بتنفيذها في الوقت المناسب و لضمان عدم انشغال المجلس بنفس القضايا في أكثر من دورة.

إن سلطة التمديد قد يمارسها الوالي أيضا كآلية لفرض بعض التوجهات بما يمس بالسيادة التداولية للمجلس، بصفته السلطة المخول لها قانونا إصدار المداولات و هذا ما يفتح باب التداخل العضوي و الوظيفي بما له من سلبيات وايجابيات سنراها لاحقا. فتمديد المداولات قد يكون له تأثير على أعمال المجلس وأعضاؤه،كما انه قد يؤثر في ادعاء الأعضاء خاصة إذا امتدت الأشغال إلى ساعات متأخرة، لان تشكيلة المجلس سياسية فاغلب أعضائه لديهم الحنكة السياسية و لكن تنقصهم الخبرة والمهارة وتقنيات العمل الإداري الذي يكون الوالي متفوقا فيه دون منازع، لاتسام وظيفتـــه بالاستمراريـــة والديمومة في العمل.

الفرع الثاني: حضور جلسات المجلس: لا يكتفي الوالي بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، فهو يشارك في مداولاته وتعطى له الكلمة كلما أراد ذلك، وهذا ما نصت عليه المادة 18 من قانون الولاية، وحضور الوالي الجلسات له دلالة واضحة على الترابط الكبير بين هيئتي الولاية.

حضور الوالي جلسات المجلس الشعبي الولائي ومداولاته ضروري، ويعد من مبادئ التعاون والمشاركة في اتخاذ القرار، بالرغم من عدم منحه صوتا تداوليا لأنه ليس منتخبا وبخلاف

---

(1)- المادة 11 من قانون 90-09 ، جريدة رسمية عدد15.

رئيس المجلس الشعبي البلدي، إلا أن الرأي الذي يبديه ذو أهمية بالغة لأنه يصدر من المسؤول الأول للولاية، والذي يعلم خفايا مشاكلها والحلول الكفيلة بالقضاء عليها.

إن أهمية حضور الوالي جلسات المجلس الشعبي الولائي مرتبطة أساسا بالمهام المنيطة به قانونا وخاصة مهمة التنفيذ وليس على سبيل العلاقة السياسية والإدارية فقط.فمن الأهمية أن يحضر الوالي المداولات التي يشرف على تنفيذها، حتى يكون على اطلاع تام بالظروف التي جرت خلالها المداولات، ونظرة المنتخبين للأمور و يكون على علم بالمقاصد التي ترمي إليها، فحضوره المداولات ليس حضورا شكليا، فهي تعبر عن نية المشرع في أن يكون المنفذ على اطلاع تام على ما أوكل إليه تنفيذه و الظرف المحيطة بالقرار المتخذ في المجلس ومنعا لأي تفسير خاطئ للمداولات.

و رغم أن القانون منح الحق للوالي في حضور إلا انه لم يمنحه حق الاعتراض على قرارات المجلس.

جاءت صياغة المادة 12 من قانون الولاية مرنة إذ أنها تنص على أن الوالي يتناول الكلمة بناءا على طلبه، أو بطلب من أعضاء المجلس الشعبي الولائي، فلا يمكن تفسير طلب الوالي بأنه حق التدخل الذي كان يتمتع به نظيره في فرنسا قبل سحب صلاحيات التنفيذ من اختصاصه، ومنحها لرئيس المجلس العام فالمحافظ كان يتمتع بحق التدخل والاقتراحات المتطابقة(1).

قانون الولاية نص على حق التدخل و لكن لم ينص على الاقتراحات المتطابقة، بل نص على حق تناول الكلمة، فاقتراحاته مجرد أراء غير ملزمة للمجلس الشعبي الولائي الذي يتداول بكل سيادة،و يتخذ قراراته بالأغلبية(2).

كما أن المجلس الشعبي الولائي لا يمكنه أن يرفض حضور الوالي جلساته، ولا يمكن منعه من حق التدخل كذلك، و يثار التساؤل حول إمكانية الوالي تفويض شخص أخر من عدمه، لم يشر قانون الولاية إلى هذه المسالة و ما دام أن التفويض لا يمارس دون نص فان أي تفويض للسلطة من هذا القبيل يعد استصغارا للمجلس و لا مبالاة لأعماله.

(1)- Jacques Moreau : Administration Régionale ,Locale et Municipale ; 5eme édition ,Précis DALLOZ ,1980.p.110.

(2)- المادة:47 من قانون 90-09، جريدة رسمية رقم 15.

الفرع الثالث:إصدار القرارات التنفيذية للمداولات: بعد التداول يأتي التنفيذ ولا يمكن تنفيذ المداولات مباشرة، فلا بد من إفراغ محتواها في شكل قرارات إدارية مشمولة النفاذ.في السابق كان يوجد مجلس تداولي ومجلس تنفيذي يترأسه الوالي، ويسمى مجلس التنسيق الولائي، وكان يصدر قرارات تنفيذية جماعية،و التنفيذ الجماعي له سلبيات عديدة أهمها تعطل التنفيذ، ووجود جهاز ثاني للمداولات،و بالتالي تعطل المشاريع واستمرار المشاكل المعالجة لفترة أطول من اللازم. وكذلك التملص من المسؤولية لوجود جمع من المنفذين.

عاد المشرع في قانون 09/90 المتعلق بالولاية ليقضي على الالتباس بمنح الوالي الصلاحيات في إصدار القرارات التنفيذية للمداولات، ومتابعة تنفيذها تطبيقا للقاعدة السائدة في الفن الإداري"**التداول فعل جماعي والتنفيذ من فعل واحد**"[1].

نصت المادة 103 من قانون الولاية على أن "يتخذ الوالي قرارات تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، و هذا تأكيدا للدور التنفيذي للوالي و المنصوص عليه في المادة 83[2]، ومن هذه الناحية يشرف الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي، ثم يقوم بإصدار قرارات تنفيذية لهذه المداولات.

نظرا لاختصاص الوالي المستقل بتنفيذ المداولات، و كما أسلفنا كذلك في تحويل المداولات إلى قرارات تنفيذية(إدارية)، يثور التساؤل حول سلطة الوالي في تفسير المداولات من عدمها خاصة إذا علمنا بأنها ذات شفافية لأن التصويت عليها تم بأغلبية الأعضاء بعض أن طرحت للفحص والنقاش على بحضور الوالي نفسه، وهناك تساؤل أخر حول سلطة الوالي في عدم تنفيذ المداولات:

أولا: تفسير المداولات: لم ينص القانون على سلطة الوالي في ما يخص تفسير مداولات المجلس الشعبي الولائي، فأي تفسير يخالف توجهات المجلس ورأيه يعد تجاوزا للسلطة وميولا بها من طرف الوالي، ومساسا بمبدأ الفصل بين السلطات، ويعرضه للإلغاء من طرف وزير الداخلية(رقابة إدارية) أو القاضي الإداري حسب الأوضاع المقررة للطعن في قرار إداري(رقابة قضائية).فإعادة تفسير المداولات حسب الأهواء، و الإرادة المنفردة للوالي يعد خرقا للقانون، ومساسا بسيادة

(1)- Jacques Moreau : Administration Régionale ,Locale et Municipale ,OP- CIT ;p. 11

(2)- المادة 83 من نفس القانون 90-09 جريدة رسمية رقم 15.حيث نصت على أن **"ينفذ الوالي القرارات التي تسفر عن مداولات المجلس الشعبي الولائي"**

المجلس الشعبي الولائي، كما يعتبر سلوكا يتعارض مع مبادئ العمل الإداري والسياسي على حد سواء.

ثانيا: تعطيل تنفيذ المداولات: بما أن الوالي هو الهيئة التي تسهر على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي فلديه السلطة في توجيه التنفيذ، وبما أنه أعلى مسؤل في الولاية فلديه السلطة التقديرية المناسبة فيما يتعلق بتنفيذ المداولات من حيث الزمان و ذلك بترك الوقت يمر دون اتخاذ التدابير التنفيذية المناسبة.

والمجلس الشعبي الولائي ليس لديه أي سلطة من هذه الناحية في مواجهة الوالي إلا طلب تدخل وزير الداخلية، ولعل أهم ما يعطل المشاريع الإنمائية هو الوقت الذي تأخذه الإجراءات التنفيذية نتيجة لعدم التفاهم الذي قد يحدث بين المجلس الشعبي الولائي والوالي لأن هذا الأخير يحوز سيادة تداولية، والوالي يتمتع بالسيادة والسلطة الكاملة في مجال التنفيذ، ونتيجة لذلك فمصير مداولات المجلس الشعبي الولائي يكون بيد الوالي فهو إما يقوم بتنفيذها أو يترك الوقت يمر دون تنفيذها.يعني إهمالها لتصبح لاغية بعد مرور مدة دون تنفيذها وهذا هو الإلغاء العملي.

كذلك ومن الناحية المنطقية أي مداولة ولائية توضع للتنفيذ ما لم يكون لحقها عيب حقيقي يترع عنها صفة الشرعية(1).

ويقوم كذلك بتوقيع العقود والصفقات لحساب الولاية .

ثالثا: نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي: يسهر الوالي على نشر مداولات المج الشعبي الولائي وأشغاله لغرض إطلاع الجمهور عليها وتكريسا لمبدأ الرقابة الشعبية، حيث يتيح نشر المداولات لأي مواطن الإطلاع على فحواها وإمكانية الطعن فيها إداريا لوزير الداخلية أو قضائيا وذلك طبقا للأحكام المشتركة للمادة 104 من قانون الولاية.

المطلب الثاني: الإعلام: يمارس الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي صلاحية إعلام المجلس الشعبي الولائي بكل صغيرة وكبيرة من المشاكل والمشاريع المبرمجة ومتطلبات التنمية في الولاية ويكون بإعلام رئيس المجلس وحده أو أي دورة وكذلك بتقديمه بيان سنوي لنشاط مصالح الدولة في الولاية ونشاطات مصالح الولاية ويملك المجلس تبعا لهذه الصلاحيات الإطلاع عن كثب على العمل الولائي عامة وبالتالي مراقبة الهيئة التنفيذية المتمثلة في الوالي ويجوز

(1)-Jaques Moreau : Administration Régionale, Locale et Municipale, OP- CIT ; p.112.

للمجلس رفع لائحة للسلطة المركزية ممثلة في وزير الداخلية للتنويه والإشادة بعمل الوالي أو بعدم قبول ورضا عن أعماله.

الفرع الأول: إطلاع المجلس حول وضعية المداولات: يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة اطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي في كل دورة حول وضعية المداولات وذلك بتقديم تقرير حول حالة تنفيذ المداولات وكذا متابعة ألآراء والاقتراحات التي أبداها المجلس(1).

إلزام الوالي باطلاع المجلس على الوضع الذي صــــارت عليه المداولات يعطي ضمانة اكبر لتنفيذها و ينط اللثام على المشاكل التنفيذية التي تعرضها وهو كذلك تنوير للمجلس وإيضاحا فعاليا للعمل الذي قام به المجلس و الذي لايزال ينتظره في حال فشل تنفيذ بعـــــض المداولات، وهو أيضا اشتراك نسبي للمجلس في تقديم الحلول اللازمة لمشاكل التنفيذ التي تطرأ على المداولات وذلك بفتح نقاش بناء لمعالجة المشاكل وإخراج المداولات من المآزق التي قد تعترضها.

رغم أن القانـــــــون يلزم الوالي اطلاع المجلس وإعلامه بالوضع الذي آلت إليه المداولات إلا انه لم يبين لنا هل يقوم الوالي بهذه الصلاحية من تلقاء نفسه أم بناءا على طلب أعضاء المجلس أو رئيسه وهل يتم ذلك في أول جلسة أو في أي لحظة أخرى ،فالمشرع ترك ذلك للعرف الإداري الذي ينظم مثل هذه المسائل .ويبدو أن المشرع أراد أن يعرض على الوالي قيودا في مواجهة المجلس حول تنفيذ المداولات وذلك تكريسا لمبادئ الديمقراطية التي تجـــــعل من الإعلام وسيلة ضرورية للشفافية في التسيير والمشاركة السياسية الفعلية.

الفرع الثاني:إعلام رئيس المجلس الشعبي الولائي بالمستجدات: نظرا للعلاقة الأفقية بين الوالي ورئيس المجلس الشعبي الولائي، فمن الضروري أن يكون العمل الذي يتقاسمانه من منطلق النظرة المشتركة للمصلحة العامة، التي يرتبط فيهل التشريع بالتنفيذ، لتكون السلطة العامة التي تسهر على هذه المصلحة في تناغم وانسجام دائمين.

من المعروف أن أي عمل جاد لا بد أن يبنى على أساس التواصل والاستمرارية، فعلاقة الوالي برئيس المجلس الشعبي الولائي علاقة قانونية، وضع القانون حد لسلطات كل منهما، لكن

(1)- المادة 84 من قانون الولاية 90-09 التي نصت على أن " يقدم الوالي عند كل دورة عادية للمجلس الشعبي الولائي تقريرا حول حالة تنفيذ المداولات كذا متابعة الآراء والاقتراحات التي أبداها المجلس ".

الطابع القانوني للولاية كمؤسسة إدارية وسياسية يجعل التعاون بين رئيسي الهيئتين ليس لديه حدود، فقد ألزم القانون الوالي باطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي دوريا في الفترات الفاصلة بين الدورات على حالة تنفيذ المداولات و مدى الاستجابة لأراء المجلس الشعبي الولائي ورغباته بالإضافة إلى تقديم كل المعلومات اللازمة لأشغاله[1].

من المتعارف عليه في علم الإدارة أن الاتصال من المقومات الأساسية لأي إدارة ناجحة و انه الحلقة المهمة في أي تنظيم لأنه الوسيط بين عملية التنسيق و الرقابة و التوجيه وغير ذلك، ومن ناحية علم السياسة فان الإعلام له مكانته في أي تنظيم سياسي، فكل علاقة بين هيئتين يميزها وجود دفق من المعلومات المتبادلة ولو انه غير مساو بالاتجاهين، فالتواصل السياسي هو واقع ملازم لوجود السلطة نفسها[2].

فالوالي ملزم من الناحيتين الإدارية والسياسية بتقديم كل المعلومات والأخبار الدقيقة حول واقع الولاية ومصالحها المختلفة، بالإضافة إلى اطلاع رئيس المجلس على وضعية المداولات.

كذلك وكما يتجلى من خلال أحكام المادة 85 من قانون الولاية: فالوالي يقوم بإخبار رئيس المجلس عن مدى الاستجابة لرغبات المجلس، فمن الممكن أن تصطدم توجهات المجلس الشعبي الولائي بصعوبات عملية توجب إعلام المجلس، بان نظرته للقضايا المتداول بشأنها أثناء الجلسات كانت خاطئة،لان التداول فعل جماعي لا يخلو من النظرة العاطفية للأمور نتيجة لوضع المنتخب الذي يرى انه حامل لوكالة إلزامية من منتخبه تفرض عليه الاهتمام بشؤونهم قدر المستطاع متناسين في اغلب الأحيان الصعوبات التقنية والمادية للمشاريع الإنمائية،كما أن التداول فعل جماعي فهو تفاعل مجموعة من الآراء ووجهات النظر المختلفة و التي تكون اقرب للمثالية منها إلى الواقع مما يصعب وضعها حيز التطبيق والتنفيذ، فإعلام المجلس باستحالة تنفيذ مداولة ما إلا مؤشر على أن هذه المداولة غير منطقية مما يستدعي من المجلس الشعبي الولائي إعادة النظر فيه.

كما أن المجلس الشعبي الولائي وضرورة لإعماله يطلب من الوالي من خلال رئيسه- الذي يسهر على تحضير جدول الأعمال-المعلومات اللازمة لأشغال اللجان المختلفة للمجلس وهذه المعلومات قد تكون مشفوعة برأي الوالي فهو لا يقدم المعلومات بالطريقة التقليدية بل

(1)- المادة 85 من قانون الولاية 90-09، جريدة رسمية رقم 15
(2)- غي هيرفي وبرتراند بادي: معجم السياسة والمؤسسات السياسية، ترجمة هيثم اللمع،الطبعة الأولى،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت-لبنان.1994.

يقدمها مرفقة بنظرته الشخصية كرجل إدارة خبير في مثل هذه المسائل، والمجلس الشعبي الولائي ليس ملزم بالاستجابة لأراء الوالي وتوجيهاته.

وظيفة إعلام المجلس الشعبي الولائي التي يتولاها الوالي لها أهمية بالغة فغالبا ما يتم تبني الآراء التي يصدرها للمجلس والتقارير التي يبلغها لرئيسه بين دورات المجلس. فمن خلال وظيفة الإعلام وخاصة إعلام المجلس حول وضعية المداولات وكذلك المستجدات ومدى الاستجابة لتوجيهات المجلس وكذلك المعلومات، والآراء التي يقدمها له تظهر مدى كفاءة الوالي، ومدى توفر شرط القدرة على الإقناع الذي يرى اغلب دارسي الإدارة العامة على ضرورة توفره في القائد الإداري.

الفرع الثالث:تقديم بيان سنوي للمجلس: يقدم الوالي بيان سنوي لمجلس في شكل تقرير يعد بالتعاون مع مساعديه، وهو شبيه بحصيلة سنوية لنشاط المصالح المختلفة للولاية وكذلك حول سير المصالح المختلفة للولاية.

أولا: البيان السنوي حول نشاط مصالح الدولة في الولاية: بصفة الوالي صاحب سلطة إشراف على نشاط مختلف مصالح الدولة في الولاية باستثناء بعض القطاعات التي نصت عليها المادة 93 من قانون 90-90 المتعلق بالولاية التي تنص على أنه:

: " ينشط الوالي وينسق ويراقب عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط غي الولاية باستثناء:

-العمل التربوي

- وعاء الضرائب وتحصيلها.

-الرقابة المالية للنفقات العمومية وتصفيتها.

-إدارة الجمارك

-مفتشية العمل.-

مفتشية الوظيف العمومي.

- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية."

إذا فحسب قانون الولاية والمرسوم التنفيذي رقم 230/90 يعد الوالي المسؤول الأساسي المكلف بتنشيط وتنسيق ومراقبة عمل مصالح الدولة في الولاية واطلاع المجلس الشعبي

الولائي، هو من باب تنوير المجلس، وتوضيح رؤيته بخصوص عمل هذه المصالح ومدى اضطلاعها بالمهام المنيطة بها، وتسييرها للملفات والبرامج الوطنية المكلفة بها، فهذه الوسيلة أي (الإعلام)جسر تواصل بين المؤسسات اللامركزية واللاتركيزية على صعيد الولاية، فالوالي يجسد بهذا الاختصاص دور القائد الإداري والسياسي في نفس الوقت.

يقوم الوالي بتسجيل ملاحظات المجلس الشعبي الولائي حول عمل المصالح الخارجية للدولة وبالتالي فهو إشراك للمجلس في مراقبة هذه المصالح، ولكن دون ترتيب أي اثر قانوني على ذلك، فرضا المجلس أو سخطه من سوء تسيير الملفات على مستوى هذه المصالح لا ينتج عنه أي اثر مباشر، باستثناء إثارة انتباه الوالي لأنه يتمتع بالاختصاص المرتبط فهو يراعي وجهة نظر المجلس حول عمل هذه المصالح ويأخذ في الحسبان الانتقادات الموجهة فيأمر بتقويم الاعوجاج إذا وجد.

ثانيا: بيان النشاط السنوي للولاية: كما هو مقرر في المادة 91 من قانون الولاية، يقوم الوالي بتقديم تقرير سنوي مفصل عن نشاط الولاية للمجلس الشعبي الولائي يتبع بمناقشة ويمكن أن تنتج عنه لائحة ترفع للسلطة الوصية(وزارة الداخلية)، ويرى بعض فقهاء القانون الإداري الجزائري إن هذا التقرير مجرد وسيلة إعلامية غير مكملة بصيغ للمراقبة الحقيقية وحول إمكانية توجيه لائحة إلى السلطة الوصية بعد سماع العرض والمناقشة لان التساؤل يبقى قائما حول القيمة القانونية لهذه اللائحة قائما [1].

كما أن تجديد المجلس كل خمس سنوات يطرح التساؤل حول البيان السنوي الذي يعرض على المجلس الجديد الذي لم تكن لديه أدنى فكرة حول عمل المجلس السابق والوضع العام للولاية خلال الفترة السابقة لانتخابه.

رغم كل النقائص المحيطة بها تبقى مهمة الإعلام التي يقوم بها الوالي تجاه المجلس الشعبي الولائي، وسيلة فعالة لبناء العمل الديمقراطي داخل هيئات الولاية في انتظار وسائل أنجع.

المطلب الثانـــي: التمثيـــــــــل: خلافا للوضع القائم بالبلدية، حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية فان مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا للوالي، وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي[2]، وللتمثيل أهمية كبيرة لكونه سلطة التكلم والعمل لحساب الجهة صاحبة الاختصاص

(1)- د/ مسعود شيهوب: اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية؛ مجلة الفكر البرلماني -2- جانفي 2004،ص. 25 .
(2)-د/ محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص. 127

الكامل، ويظهر الوالي في أمرين مهمين وهو التمثيل في الحياة المدنية والسياسية للولايـــة وتمثيلـــها أمام القضاء ويبرز الدور الثالث في الدور الرقابي على موظفي الولاية.

الفرع الأول:تمثيل الولاية في الحياة المدنية والسياسية: يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية و هذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 86 من قانون الولاية. ويقصد بالأعمال المدنية الأعمال التي يقوم بها الشخص المعنوي وكأنه شخص طبيعي كواجب الضيافة في حالة استضافة شخصية وطنية الو أجنبية أو تقديم التعازي والتهاني أو تلبية الدعوات التي تصل باسم الولاية، وبالتالي الحضور إلى الاحتفالات الوطنية والدينية أو الشعبية وغير ذلك من الأعمال والنشاطات المدنية ويمثلها أيضا في الأعمال الإدارية، فهو الذي يمضي العقود باسمها ولصالحها ويمضي أي اتفاقية مع أي ولاية أخرى داخل أو خارج الوطن، كما انه الذي يشرف على استقبال الوفود الوطنية والأجنبية ويفتتح أي ملتقى تنظمه الولاية أو أي مديرية من المديريات التنفيذية.

كما أنه وبصفته ممثلا للولاية يقوم بالزيارات التفقدية وزيارات العمل لمختلف الدوائر والبلديات على مستوى الولاية، كما يقوم باستقبال المواطنين والجمعيات المحلية وممثلي وسائل الإعلام والنواب.

الوالي هو الممثل الوحيد للولاية في الحيلة المدنية والإدارية بنص المادة 86 السالفة الذكر، ويبقى دور رئيس المجلس الشعبي الولائي في التمثيل ضئيل جدا ولا يتعدى النشاطات السياسية وتمثيل المجلس فقط دون تمثيل الولاية كجماعة محلية.

لقد ذهب المشرع إلى دمج صلاحية التمثيل في الأعمال المدنية والإدارية لمصلحة الوالي حتى يبرز الهيمنة الكاملة للوالي على هذه الأعمال وكان من الأجدى أن يمثل رئيس المجلس الشعبي الولائي الولاية في الحياة المدنية ويترك التمثيل في الحياة الإدارية للوالي و يبدو أن المشرع توخي الحذر من حدوث صراع بين هيئتي الولاية ونزاع حول هذه الصلاحية ومن جهة ثانية منع ازدواجية القيادة على المستوى المحلي وإبقاء الوالي الممثل الوحيد للولاية دليل على اتجاه المشرع لتركيز السلطة والقيادة المحلية للولاية في يد واحدة نظرا لموقع الولاية كنقطة التقاء هامة بين البلدية والدولة[1].

(1)- د/مسعود شيهوب: مرجع سابق ،ص. 26

الفرع الثاني: تمثيل الولاية أمام القضاء: بحكم أن وتطبيقا للأحكام العامة للقانون الإداري فان الشخص المعنوي يتمتع بأهلية التقاضي بواسطة ممثل قانوني له وعادة ما يكون الرئيس الإداري الأعلى في التنظيم[1].

قانون الولاية لم يخرج عن القاعدة العامة في التمثيل والحق هذه المهمة بالوالي بوصفه الهيئة التنفيذية للولاية، ومنحه التمثيل التام أمام القضاء سواء كانت الولاية مدعية أو مدعى عليها أو مدخلة في الخصام. فيمارس الوالي هذا الاختصاص طبقا للمادة 87 من قانون الولاية التي أفردت استثناءا في حالة النزاع الذي يكون بين الدولة والولاية كجماعة محلية حيث لا يمكن لوالي أن يكون مدعيا ومدعى عليه في نفس الوقت.

يمارس الوالي يمارس مجموعة كثيرة من الاختصاصات بصفته ممثلا لولاية بصفتها جماعة محلية وممثلا لهل بصفتها قسم إداري للدولة(لا تركيزي) ولا بد من التمييز في هذا الخصوص بين مسؤولية الولاية ومسؤولية الدولة ولما كانت لديها ذمة مالية مستقلة فان هذا من شانه تحملها مسؤولية أفعالها الضارة، بغض النظر عن أساس المسؤولية سواء كان العقد أو الفعل الضار أو مجرد المخاطر.

كما يمثل الوالي الولاية أمام مختلف الجهات الإدارية، وفي جميع أنواع القضايا، ولعل أهم النزاعات التي يكون طرفا المنازعات الإدارية بأنواعها، وتكون الغرف الجهوية هي جهة الاختصاص التي تنظر في دعاوى الإلغاء التي ترفع ضد قرارات الوالي.

رغم أن قانون الولاية أعطى صلاحيات عامة فيما يتعلق بتمثيل الولاية أمام القضاء، إلا انه استثنى كما أسلفنا المنازعات التي تكون الولايـــة (الجماعة المحليـــة)طرفا فيها ضد الدولة ونجد التطبيق الوحيد لذلك في نص المادة 54 من قانون الولاية والتي يخول لرئيس المجلس الشعبي الولائي بالرغم من انه ليس الممثل القانوني للولاية اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة(مجلس الدولة) للطعن بالإلغاء في قرارات وزير الداخلية والمتعلقة أساسا بإلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي[1].

الفرع الثالث:ممارسة السلطة الرئاسية على مستخدمي الولاية: تعتبر السلطة الرئاسية أهم ما يميز أي تنظيم إداري ويمكن الحكم على فعاليته من خلالها فهي مؤشر على حسن أو سوء

1)- محمد سعيد حسين أمين : مبادئ القانون الإداري؛ دار الثقافة الجامعية،1997.ص. 65
(2)- د/محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص.141

تسييره وتنظيمه، و يؤكد الفقه الإداري أن السلطة الرئاسية اختصاص يباشره الرئيس الإداري وفقا للقوانين، واللوائح فهي ليست حقا شخصيا ومطلقا لمن يمارسها لكنها تعد اختصاصا شاملا يتناول المرؤوس في شخصه وفي أعماله على حد سواء(1). فمن يتمتع بهذه السلطة على مستوى الولاية؟

ذهب قانون الولاية إلى تكريس سلطة الوالي إلى ابعد الحدود فكلفه بالسهر على حسن سير مصالح الولاية و مؤسساتها العمومية، وتولي تنشيط أعمالها ومراقبتها طبقا للقانون(2)، ولممارسة هذه الوظيفة على أكمل وجه فقد سخر القانون للوالي مساعدة الأمانة العامة والمفتشية العامة والديوان ورؤساء الدوائر(3).

وتشتمل السلطة الرئاسية على الرقابة السابقة واللاحقة و يبسط الوالي رقابته على مصالح الولاية اللامركزية واللاتركيزية لأنها إدارة مرتبطة بدليل نص المادة 106 من قانون الولاية التي وضعت إدارة الولاية تحت الإدارة السلمية للوالي، وتكلف بتنفيذ المداولات ويتم الوالي التنسيق التام للإدارة، فلديها وظيفة مرتبطة فلا توجد إدارة تخص الجماعة المحلية وإدارة للجهاز غير المركزي فهي وحدة لكلا النظامين تتمثل وظيفة الرقابة التي يسهر عليها الوالي في:

◄ **التوجيه:** ويتمثل هذا العنصر في ما يصدره الوالي من أوامر، وتعليمات والمنشورات إلى مرؤوسيه المباشرين وغير المباشرين، والتعليمات هي الأوامر الصادرة من الوالي إلى موظف محدد وقد تكون شفوية أو كتابية، إما المنشورات فهي الأوامر الصادرة إلى طائفة من الموظفين وتأخذ دائما شكلا كتابيا(4).ويملك الوالي من هذه الناحية عدة سلطات أهمها: سلطة تنظيم وتوزيع المهام على المرؤوسين، وسلطة التنظيم الداخلي، وسلطة في ما لم يصدر في شانه نصا قانونيا(5).

◄**الرقابة على أعمال الموظفين:** يمارس الوالي رقابته على أعمال موظفي الولاية تطبيقا لأحكام العامة للقانون الإداري وبمقتضى قانون الولاية وتنفيذا لأحكام المرسوم التنفيذي 90/ 230 ويقوم في هذا المجال بالأعمال التالية:

– فحص مشروعية وملائمة الأعمال التي يقوم بها مرؤوسيه من الناحية الشكلية والموضوعية.

(1)- محمد سعيد حسين أمين: مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 84.
(2)- المادة 90 من قانون الولاية 90-09 جريدة رسمية رقم 15.
(3)- أنظر الماد: 02 من المرسوم تنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 ، جريدة رسمية رقم 48.
(4)- د/ عدنان عمرو: مبادئ القانون الإداري،منشاة المعارف، الإسكندرية، 2004 ص.
(5)- محمد سعيد حسين أمين: المرجع نفسه ص.85 .

- هو المسؤول على تسير الحياة المهنية للموظفين التابعين للولاية ماعدا الموظفين المعينين بمرسوم تنفيذي، كالأمين العام للولاية ورئيس الديوان و رئيس الدائرة.

- توقيف تنفيذ القرارات الصادرة من المرؤوسين مؤقتا،وكذلك سحبها أو إلغائها أو تعديلها.

◄ **الرقابة على أعمال الموظفين:** تتمثل سلطة الوالي على أشخاص الموظفين في ما يحوزه من سلطة في التعيين و النقل والندب و الإعارة والترقية والمنح التشجيعية والنظر في طلبات الموظفين كطلب الاستقالة.

كما يضطلع أيضا بمناسبة الإشراف على أشخاص الموظفين بتقرير العقوبات التأديبية على الموظفين الدين يخالفون توجيهاته أو أحكام القانون المنظم لمهامهم، ويتعلق ذلك بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها في القانون كالتنبيه، ولإنذار والتوبيخ والحرمان من المنح مع مراعاة الإجراءات القانونية كالإحالة على المجلس التأديبي.

المبحث الثاني:صلاحيات وسلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة:

بالإضافة إلى صلاحياته الواسعة بوصفه هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائـــــي يمارس الوالي مجموعة أخرى من المهام ويحوز بمقتضاها على سلطات واسعـــــة حيث يتجلـــى بوضوح دوره المركزي، وتتضح مكانتـــه في هرم النظام الإداري الوطنـــي فهو قطب الرحـــى في الإدارة المحليـــــــة دون منازع، و يظهر بمظاهر السلطـــة العامـــة التي يخولـــها لـــه القانـــــــون. فالوالـــي هو العين التي تراقب بها الحكومـــة مصالحها في الولايـــة، فهو يتولـــى من هذه الناحيـــة وظيفـــة وسيط الحكومـــة، و هذا ما سنتطرق لـــه في المطلب الأول، كما يحوز على صلاحيات واسعة في مجال التنفيذ بجميع أنواعه و سندرس ذلك في المطلب الثانـــي أما المطلب الثالث فنخصصه للتكلم حول صلاحيات الضبط والحمايـــة المنيطة بـــه.

المطلب الأول: سلطات الوالي كوسيط للحكومة وممثلا لها: يعد الوالي الوسيط الحقيقي للحكومة على مستــــــــــــــوى الولاية فهو لا يمثل وزير الداخلية فقط على إقليم الولاية بل يمثل كل الوزراء وبالتالي فهو مندوب الحكومة وحامي مصالحها وهو من يقوم بتفقد ومراقبة عمل المصالح الخارجية للحكومة وهو من يسهر على إبلاغ السلطة المركزية بالانشغالات المحلية ومدى النمو المحلي أو التخلف وكذا الوضع السياسي العام والاجتماعي والثقافي في هذه الناحية ،ويستعيــــــــــــــن الوالي بمصالح الأمن والاستعمالات الموضوعية تحت تصرفه للقيام بالتحريات والاستقصاء وإعداد التقارير اللازمة .

تعتبر هذه الاختصاصات سياسية لما لها من أثر على القرار السياسي والاستراتيجي الذي تتخذه الحكومة بخصوص الولاية ومدى الاستجابة لانشغالات الوالي ، في فرنسا كان ينظر للمحافظ ومنذ حكم نابليون بأنه ممثل الدولة القوي. فالدولة لا بد أن يكون لها تمثيل على كل المستويات وعلى قدر عظمتها وبالنظر إلى ذلك الوقت حيث لا إذاعة ولا تلفزيون بالنسبة لبونابارت يجب أن يكون هناك ممثل للدولة قريب من الشعب على الصعيد الإقليمي(1).

تطورت وظيفـــة المحافظ الفرنسي و أصبح يضطلع مهام سياسية وإدارية وبعد تم سلب صلاحياته اللامركزية منه في دستور 1946 لم يضطلع رؤساء مجالس المحافظات بالمهام الجديدة و تركوها بيد المحافظين مما أدى إلى بالمشرع إلى إعادة الأمور إلى طبيعتها. وبعد الذهاب إلى

(1)- Gérard Ignass : Institutions Politiques et Administratives ; édition marketing, Paris,1994.p 155،156

اللامركزية الإقليمية في فرنسا سنة 1982 لم يعيد المحافظ في فرنسا تمثيل المحافظة و ليس هيئته تنفيذية بل صار تمثيل الدولة فقط على مستوى المحافظة وأصبح يسمى محافظ الجمهوريـــــــــــة (le commissaire de la republique)[1].

الفرع الأول: إعلام الحكومة بالوضع العام في الولاية: وظيفة العلام من الوظائف السياسية التي أنيط بها للوالي وهي من الأهمية بمكان لكونها الأداة التي تبني عليها الحكومة سياستها العامة، والتي بواسطتها رغبات وطلبات مواطنيها وموظفيها ومختلف مؤسساتها.فقد جاءت بهذا الخصوص صياغة المادة 92 من قانون الولاية عامة وشاملة، حيث تنص على أن"**الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية. ينفذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير**" فالوالي وتطبيقا لهذه المادة يحوز اختصاصا عاما في تمثيل الدولة والحكومة وتمثيل الوزراء نسبيا لأنه يوجد من يتولى على صعيد الولاية تنفيذ أوامر الوزراء وهم المدراء التنفيذيون للولايات، فهم يتبعون الوزراء. ولكن الوالي يحوز سلطة إشراف على هذه المصالح الخارجية للدولة في الولاية بنص المادة 93 من قانون الولاية.

يعتبر الوالي هيئة إعلامية رسمية للحكومة، فهو يخبرها بوضع مصالحها على مستوى الولاية ويوضح للسلطة المركزية آراء ورغبات المحكومين، وكذلك على صدى الرأي العام داخل الولاية أي رضا أو سخط المواطنين على قرارات الحكومة، وإثارة انتباه الحكومة للإصلاحات و القرارات الواجب عليها اتخاذها.

كما يقوم الوالي بنقل تقارير دورية للحكومة تتعلق أساسا بالوضع السياسي والإداري والاقتصادي في الولاية، وبالمقابل كل الأحداث المتوقع حدوثها والمخاوف المستقبلية.

فبهذه الوسيلة يشارك الوالي في وضع السياسة العامة للحكومة والتأثير الفعال في قراراتها فهو يلعب دورا سياسيا محوريا في صنع القرار وإدارة البلاد، وخاصة إدارة الأزمات.

كما أن الوالي يقوم باطلاع الحكومة على المناخ السياسي السائد في إقليم ولايته، كما يقوم بمنح الحكومة المؤشرات الدقيقة لتحضير الانتخابات.

(1)- Gérard Ignass : op.cit. p 156.

فالوالي في النهاية هو وسيط الحكومة وسكان الولاية وهو لا يكتفي في ممارسة هذه المهمة أن يكون "علبة رسائل" حسب تعبير الأستاذ هيرفي ديتون(Hervé Detton).

فهو يضمن التقارير والمعلومات التي ترسل للحكومة أرائه واقتراحاته[1].

والسلطة المركزية ليس لديها في اغلب الأحيان إلا خيار اتخاذ التدابير التي يرى الوالي بأنها مناسبة، وتخدم مصلحة الحكومة لأنه اقرب إلى الواقع المراد معالجته أكثر من أي موظف آخر في الدولة كما انه الموظف الوحيد الذي يحوز سلطة التمثيل التام والشامل على مستوى إقليم الولاية.وتنبع أهمية المسؤوليات السياسية للوالي من واجبه في تنوير الحكومة بالمعلومات التي تريدها، من خلال منحه سلطة المشاركة في جميع الأنشطة والتظاهرات السياسية وتنظيم الحملات والعمليات والمشاريع الوطنية الكبرى ودراسة الحلول للمشكلات المحلية التي تواجهه ورقابة مدى تنفيذ القرارات الوطنية على مستوى القاعدة ومدى استجابة المواطنين لهذه الحملات والمشاريع[2].

وتقوم الدولة الحديثة على ثلاث دعائم رئيسية، وهي السيادة والسلطة والأمن، والوالي من خلال تمثيله للدولة فهو الذي يسهر على تدعيم هذه الأركان على المستوى المحلي لأنه الوحيد الذي يحوز على اختصاص شامل من حيث التمثيل.

الفرع الثاني: الوالي ممثلا للوزراء:

تعتبر هذه المهمة امتدادا للمهمة السابقة أي تمثيل السلطة المركزية ككل وإعلام الحكومة بالوضع العام في الولاية، ويمثل الوالي كل الوزراء وليس كما يتبادر إلى الذهن بأنه يمثل وزير الداخلية فقط، ولكن هذا الأخير له دور مهم فيما يتعلق بالمسار المهني للوالي، وما يتعلق خصوصا بأعمال الضبط والحماية وكذلك الانتخابات. و رغم أن الوزارات استرجعت حريتها في تنظيم مصالحها الخارجية[3]، يبقى الوالي يمارس السلطة السلمية على مستوى الولاية، ولكنه يتولى فقط التنسيق العام بين المصالح التابعة للدولة والموجودة داخل الولاية.

(1)- Hervé Detton : L'Administration Régionale et Locale de la France ; PRESSE UNIVERSITAIRE DE FRANCE (puf), p .221982

(2)- ميسوم سبيح: الإدارة المحلية في المغرب العربي، مرجع سابق، ص 103.

(3)- المرسوم التنفيذي رقم 485/91 المؤرخ في 1991/12/15 جر رقم 66 .

وكما سبق وذكرنا في الفرع السابق فان نص المـــادة 92 من قانون الولايـــة جاءت صياغتها عامة ويمكن أن نفهم أن الوالي ينفذ التعليمات الصادرة من الوزراء فقط. لأن الفقرة الثانية من المادة تنص على أن "...ولينفذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء " وحتى المصالح المستثناة بنص المادة 93من قانون الولاية رغم اتسامها بالاستغلالية اتجاه الوالي إلا أن القانون لم يستثني وزراءها من حق إصدار التعليمات المباشرة للولاة.

وما دام أن الوالي يمثل الدولة أي الحكومة بصفة عامـــة فهو يمثلها في كل القطاعات فسلطته بهذا الخصوص واختصاصه لا يمكن أن يتجزأ فهو مندوب الحكومة ورجل الدولة الأول على المستوى العملي فهو يمسك بيده كل الاختصاصات السياسية للدولة على المستوى العملي ومهمة التمثيل المنوط بها لانتقص من سلطات الوزراء فمهمته رقابة الأنشطة اللامركزية للوزراء و الإشراف الجزئي على عمل المصالح الخارجية للدولة .

إن تمثيل الوزراء يجعل من الوالي سلطة حقيقية لعدم التركيز الإداري لأن التمثيل هو المظهر التقليدي والأساسي لعدم التركيز الذي يعد مظهر من مظاهر المركزية الإدارية فالوالي يضع للتنفيذ المخططات الوزارية المعتزلة أي المنفردة بالإضافة إلى تنفيذ سياسة الحكومة فهو ممثل تنفيذي إلى جانب كل مدي تنفيذي وهو الأمر بالصرف الثانوي لكل المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولاية ماعدا المصالح المستثنات لنص المادة 93من قانون الولاية وهي :

أ)-العمل التربوي والتنظيم في ميدان التربية والتكوين .

ب)-وعاء الضرائب وتحصيلها.

ج)-الرقابة المالية للنفقات العمومية وتصفيتها.

د)-إدارة الجمارك.

ه)-متفشية العمل.

ر)-متفشية الوظيف العمومي.

ز)-المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها إقليم الولاية .

وقد جاء المرسوم التنفيذي 94/ 215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها مكرسا لهذه العلاقة التمثيلية، والشبه تبعية الوالي مع كل وزراء الحكومة وليس وزير الداخلية فقط ويتجلى بوضوح الدور الغير تركيزي الذي يلعبه الوالي على مستوى الولاية، إذ

تنص المادة 21 من هذا المرسوم على أن الوالي مسؤول على تنشيط وتنسيق عمل مصالح الدولة الموجودة في الولاية تحت سلطة الوزراء المختصين، أي كلا وزير في حدود القطاع الذي يسهر عليه، ونلزم المادة 25 من نفس المرسوم التنفيذي الوالي بان يرسل إلى كل وزير تقريرا شهريا عن تطور الوضع العام للقطاع التابع لسلطة هذا الوزير.

يلعب الوالي دورا استشاريا محوريا في عمل الوزراء في ما يتعلق بتعيين مسؤولي المصالح الخارجية للدولة، فالمادة 29 من المرسوم رقم 94-215 تأمر كل وزير بوجوب استشارة الوالي في تعيين أي مدير ولائي، و يسهر الوالي على متابعة المسار المهني لكل مدير ولائي ويرسل للوزير المعني تقديراته لكل مدير من المديرين الولائيين، فالوالي عين الوزراء في تفقد قطاعاهم من الناحيتين الداخلية والخارجية، وفي كشف الأخطاء التسييرية للمديرين، وكذلك أخطائهم الجنائية والوظيفية وإحاطة الوزير المعني علما بذلك والطلب منه إما نقل المدير أو إنهاء مهامه بناءا على تقرير معلل.

يبدو أن المشرع أراد إمداد الوالي بكل الوسائل التي تمكنه من فرض سلطته وتوجيهاته .بمنحه سلطة التأديب والعقاب ضد المدراء التنفيذيين، حتى يكون القائد والمسئول الأسمى على المستوى المحلى، والإبقاء على علاقته بالمسئولين المحليين الآخرين عمودية.

فالوالي إذن يمثل كل الوزراء على حدا ويمثلهم مجتمعين بتمثيله للحكومة.

الفرع الثالث:سلطة الوالي في مواجهة ممثلي الدولة الآخرين: تعتبر هذه الوظيفة امتدادا للوظيفة السابقة وهي تمثل الوزراء يكون دائما مزدوجا، فالوالي يمثل السلطة المركزية سياسيا وإداريا، ولعل الدور الأبرز الذي يبدو واضحا للعيان هو الدور الإداري لأنه دورا تقليديا فهو الوسيط الطبيعي بين السكان والحكومة أي بين الحكام والمحكومين، فهو صورة حقيقية لعدم التركيز، ويتضح هذا الدور من خلال تفويض الحكومة له محليا وإلزامه بالإشراف على مصالحها الخارجية في حدود القانون دائما وهنا يبرز الدور القيادي للوالي على المستوى المحلي والذي لا ينازعه زاياه أي موظف سامي أخر فهو من يرفع عن كاهل الحكومة العبء الموجود على المستوى المركزي فأي كان يعترضه مشكل في مديرية ولائية يلجا مباشرة للوالي باعتباره المسؤول المحلي الرفيع الذي يملك سلطة البث النهائي في اغلب القضايا المحلية.

على الرغم من أن الوالي يسهر على سير مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية باستثناء بعض القطاعات التي تتميز بخصوصية الاستقلالية النسبية، إلا إن الوالي

مسؤول على تسريع وتفعيل النشاط الإداري وذلك بمساعدة الأمين العام للولاية، الذي أوكل له المرسوم التنفيذي 90_230 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية وطبقا لأحكام المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94 (1) حيث تنص المادة على مايلي:

ــيسهر على العمل الإداري ويضمن استمرار يته.

-يتابع عمل جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية.

-ينسق أعمال المديرين في الولاية.

ونميز ذلك من الصلاحيات المنيطة بالأمين العام للولاية مدى مساهمته في إنجاح العمل الإداري على مستوى الولاية مما يجعله المؤهل الأجدر يتولى منصب والي في المستقبل.

ولعل أهم دور يتولاه الوالي في مسالة الإشراف على المصالح الخارجية هي مراقبتها وتحسين أعمالها لما يخدم مصالح الولاية وللاضطلاع بهذه المهمة أنشئ مجلس الولاية[1].

وطبقا للمادة 19 من المرسوم التنفيذي 215/94 يعتبر مديرو المصالح الدولة والمسئولون عنها المكلفون بمختلف قطاعات النشاط في الولاية كيفما كائن تسميتها، أعضاء في مجلس الولاية.

وحسب المرسوم ذاته فإن مجلس الولاية يكون إطارا للتشاور بين مصالح الدولة على الصعيد المحلي وإطارا تنسيقيا للأنشطة القطاعية.

ويتخذ مجلس الولاية جميع التدابير التي يراها ضرورة للحفاظ على سلطة الدولة ومصداقيتها وعلى احترام القوانين و التنظيمات المعمول بها

ومن خلال هذا النص نكتشف رغبة المشرع الذي ذهب إلى إرادة تكريس سلطة الدولة التي كانت تعيش مرحلة صعبة في تاريخ وجودها وتعترضها أزمات خاصة الأزمة الأمنية التي كانت السبب في تعزيز سلطة الدولة القانونية و الإدارية للقضاء على الانقلاب الأمني. كما أن مجلس الولاية جاء نتيجة غياب المجالس المنتخبة في ذلك التاريخ لملأ الفراغ التداولي على المستوى الولائي ولبعث المناخ ألتشاوري بين مسئولي المصالح الخارجية المختلفة للدولة ولهدف تركيز وظيفة الدولة ودمجها والحفاظ على سلطتها العامة موحدة وغير مجزأة لتظهر بمظهر قوي يفترس كل

(1)- المادة 17 وما يليها من المرسوم 94-215 السابق الذكر.

المشاكل الطارئة على صعيد الولاية، ومن خلال ما سبق يتضح الدور الفعال الذي لعبه مجلس الولاية تحت سلطة الوالي وإشرافه في تكر يس سيادة الدولة وسلطتها وـــمنها في مرحلة هي الأصعب في تاريخ الجزائر الحديث.

كما يتولى الوالي الإشراف على رؤساء الدوائر ورؤساء البلديات عندما يزاولون أعمال بصفتهم ممثلين للدولة لأن اختصاصاهم تتميز أيضا بالازدواجية الوظيفية فهم يمثلون البلدية كجماعة محلية ويمثلون الدولة على مستوى بلدياهم. وفيما يخص سلطته على رئيس الدائرة تنص مثلا المادة 07من المرســـــــوم التنفيذي 90 -230 حيث تنص فقرها الثانية:"...وفي هذا الإطار المبين أعلاه، يتولى تحت سلطة الوالي خصوصا مايلي...".

فالنص صريح ورغم إن رئيس الدائرة والأمين العام للدولة موظفان ساميان يعنيان بمرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة فإن تبعيتهم للوالي وظيفية وليس وينطبق عليها ماينطبق على المديرين الولائيين.

كما يراقب الوالي أيضا عمل الهياكل التقنية للدولة ومصالحها(الأعضاء في المجلس التقني للدائرة من خلال الإطلاع على المحاضر التي يعدها رئيس الدائرة ويرسلها إلى الوالي).

المطلب الثاني: تنفيذ القانون وأوامر القضاء: من بيم ن المهام الموكلة للوالي

باعتباره ممثلا للدولة و الحكومة وامتدادا للوظيفة التنفيذية للحكومة كجزء من السلطة العامة فهي من تقوم بالتنفيذ واهم ما تقوم به في هذا الإطار تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية و التنظيمات الصادرة عن السلطة التنظيمية سواء كانت مراسيم رئاسية آو تنفيذية، ويسهر الوالي زيادة على ذلك على تنفيذ الأوامر والتعليمات التي صله من الوزراء[1]، ونظرا للعبء الكبير التي تتميز به هذه المهام فقد أحاط القانون بالوالي مجموعة من المساعدين وخاصـــة الأميــــن العام للولايـــــــة ورئيس الدائرة الذي يلعب دورا مكملا لعمل الوالي في مجال التنفيـــــذ فهو يساعد الوالي في بلديـــــــة أو بلديتيـــــن[2]. و لان الوالي ممثلا للسلطة التنفيذية فهو ملزم باحترام استقلالية العدالة تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات المكرس دستوريا، وحفاظا على حياد العدالة إلا انه يتمتع ببغض السلطات في تنفيذ أوامر القضاء وأحكامه،

(1)- انظر المادة : 92 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية.
(2)- المادة 9 من المرسوم التنفيذي 94-215 حيث تنص" **يساعد رؤساء الدوائر الوالي في تنفيذ القوانين و التنظيمات المعمول بها و قرارات الحكومة و قرارات المجلس الشعبي الولائي و كذلك قرارات مجلس الولاية" .**

واختصاصات الوالي في مجال تنفيذ القانون عامة ومرتبطة (فرع أول) ولديه سلطات في تنفيذ أوامر القضاء (فرع ثاني)و يقوم بفرض احترام القانون ببسط سلطان على البلديات من خلال ممارسة وظيفة الوصاية فرع ثالث).

الفرع الأول: تنفيذ القوانين والتنظيمات: يتولى الوالي تنفيذ القوانين و التنظيمات فمنصبه امتداد للسلطة التنفيذية التي نسهر على تنفيذ القانون ويقصد بالقانون الذي تهتم بتنفيذه النصوص التشريعية والتنظيمية وليس المصادر الأخرى للقانون سواء كانت رسمية أو احتياطية. فالقانون هو مجموعة من القواعد العامة والمجردة والملزمة التي تسهر السلطة العامة على تنفيذها و الوالي يعد الممثل الأسمى للسلطة العامة على صعيد الولاية.

لقد أناط قانون الولاية بالوالي السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات و التعليمات الصادرة من الوزراء وقد ميز النص بين القانون والتنظيم والتعليمات ورغم أن التنفيذ اختصاص مرتبط ولا نجد أي نص تنظيمي وتعليمة وزارية لا تستند إلى نص أعلى منها تطبيقيا للمبدأ العام القاضي بتدرج القوانين، أي مطابقة القانون الأدنى أحكام لقانون الأسمى الذي يجب أن يخضع بدوره للدستور.

أولا: تنفيذ القوانين:القانون العادي يقصد به مجموعة القواعد القانونية التي يضعها البرلمان وفق لما يخوله الدستور من اختصاص عام أو محدود في مجال التشريع.وهذه القواعد القانونية تلي الدستور من حيث تدرجها في سلم القواعد القانونية فلا يجوز لها مخالفة أحكامه وإلا كانت قواعد قانونية غير دستورية، [1]و قواعد القانون ملزمة للإدارة في كل ما يصدر عنها من تصرفات قانونية أو مادية.ونميز بين نوعي من القوانين =القانون العضوي والقانون العادي.

الوالي ملزم بتنفيذ القانون بنوعيه العادي والعضوي طبقا للأحكام العادية التي نظمها القانون المدني إذ لا تبدأ القوانين بالسريان إلا بعد نشرها في الجريدة الرسمية وتكون نافذة في الجزائر العاصمة بعد يوم كامل من تاريخ نشرها[2].وفي النواحي الأخرى بعد يوم من وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة. والوالي على علاقة دائمة بكل القوانين القديمة والجديدة وهو ملزم بالسهر على حسن تنفيذها بصفته مندوب السلطة العامة على صعيد الولاية.

---

(1)- عدنان عمرو: المرجع السابق ، ص 38.
(2)- المادة 04 من القانون المدني الصادر بالأمر رقم 75- 58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم.بالقانون 10/05 المؤرخ في 5005/06/20 ج ر رقم 44.

ثانيا: التنظيمات: يقصد بالتنظيمات المراسيم الرئاسية والحكومية وهي من صميم الصلاحيات الدستورية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية، ولرئيسي الجمهورية سلطة تنظيمية خولها لهما الدستور، ولكن الوزراء لا يحوزون على سلطة التنظيم إلا في حدود التوقيع المجاور، والتفويض التنظيمي حيث يكلف بالتنظيم بناءا على تفويض. أما القرارات المشتركة للوزراء والتي تصدر في شكل مناشير فلا ترق إلى مرتبة التنظيمات و كذلك التعليمات و القرارات الوزارية و المتعلقة بالتسيير التقني والمهني لمصالحهم.

يلتزم الوالي بتنفيذ مختلف المراسيم و اللوائح (القرارات التنظيمية) الصادرة عن هيئات الإدارة المركزية سواء كانت مراسيم رئاسية أو مراسيم تنفيذية أو قرارات تنظيمية صادرة عن الوزراء[1] عملا بنص الفقرتين الأولى والثانية من المادة 92 من قانون الولاية والتي تنص على أن"ينفذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء"، وتجسيدا لسلطة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات يعمد إلى اتخاذ أو إصدار قرارات ولائية تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية حيث اوجب قانون الولاية نشر القرارات التنظيمية وتبليغها لمعنيين دون المساس بآجال الطعون المنصوص عليها في القوانين المعمول بها[2]. وتكون هذه القرارات مرقمة صادرة طبقا للقوانين وفقا للشكل ولإجراءات الواجب احترامها ومثال ذلك قرار منح رخصة البناء التي يشترط لمنحها موافقة رئيس المجلس الشعبي البلدي الواقع في مقر بلديته المشروع وكذلك تأشيرة من المصالح التقنية والصحية والحماية المدنية والأمن الوطني وكذلك تأشيرة مديرية التنظيم والشؤون العامة التي تقوم وظيفتها في الأساس على التكييف القانوني لمختلف الأنشطة والأعمال الإدارية.

ثالثا: التعليمات الوزارية: هناك نوعين من القرارات الإدارية الأولى قرارات مشتركة

والتي تكون موضوعاتها تنظيم بعض القطاعات التي لديها ارتباط عضوي أو وظيفي يتعدى موضوعها إلى أكثر من قطاع ونشاط وزاري كالقرار الذي يحدد شروط التنازل عن السكنات الوظيفية لقطاع التربية مثلا يكون مشتركا بين وزير التربية الوطنية ووزير المالية ووزير الداخلية فيقوم الوالي تطبيقا لهذا القرار المشترك بالاجتماع بمدير التربية والمدير المعني من قطاع المالية و يوضح لهما كيفية تطبيق القرار.

(1)- محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 129.
(2)- المادة 104 من قانون الولاية 90-09 ،جريدة رسمية رقم 15.

وفي كل القطاع يصدر الوزير المكلف به قرارات أو تعليمات ترسل للمدير الولائي والوالي بصفته ممثلا لجميع الوزراء هذا الأخير يقوم بإصدار قرارات تنفيذية ولائية لهذه التعليمات.

الوالي بصفته منفذا محليا للقانون، والتنظيمات والقرارات المختلفة ونظرا للرؤية الواضحة للمشرع بان هذه الصلاحيات مهمة ومنعا لاستعمالها في غير محلها نص قانون الولاية على وجوب حماية حقوق المواطنين وحرياتهم حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون وكان الأجدر بالمشرع أن ينص على احترامها وفقا لما نص عليه الدستور.

الفرع الثاني: سلطة الوالي في تنفيذ قرارات القضاء: لا يحوز الوالي أي سلطة قضائية و لم يشهد النظام القضائي الجزائري ولا النظام الإداري أي تطبيق لنظام الإدارة القاضية الذي ساد في فرنسا لسنوات والتي لعب المحافظ فيها دورا بارزا، إذ كانت المحافظات مختصة بالبت في المنازعات الإدارية، وكان يطلب من القاضي العادي التنحي عن التراعات المرفوعة أمام القاضي الإداري وأعلن سابقا اختصاصه بها وفي حالة تنازع الاختصاص بإمكان المحافظ رفع التراع إلى محكمة التنازع[1].

أما في الجزائر فالوالي وبصفته امتدادا للسلطة التنفيذية رغم وجود جانب من الفقه يقول باستقلال الإدارة ويسميها السلطة الإدارية إلا انه في الحقيقة يد السلطة التنفيذية ورجلها على المستوى المحلي فهو ملزم باحترام استقلالية القضاء تكريسا للمبدأ الدستوري القاضي بالفصل بين السلطات والنظام الجزائري اعتنق التطبيق المزدوج له والقائم على التعاون الوظيفي بين السلطات العامة في الدولة، ومن هذا الباب كرست القوانين السارية ومنها قانون الإجراءات الجزائية هذه الفكرة بمنح رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط شرطة قضائية، ويتمتع الوالي بهذه الصفة استثنائيا كما سنتطرق له بالتفصيل في المطلب الثالث من هذا المبحث .

تخضع الأحكام و الأوامر القضائية لنظام قانوني خاص بتنفيذها يعرف بطرق التنفيذ فالأحكام القضائية مهما كان نوعها تأخذ شكلا إجرائيا لتنفيذها، واعتبارا لما قد تخلفه من مشاكل، وعواقب على الاستقرار الاجتماعي، والسياسي على المستوى المحلي فقد ارتأى المشرع منح الوالي سلطة تعطيل تنفيذ الأحكام والأوامر التي يرى أن تنفيذها يخل بالنظام العام في

(1)- Gérard Ignass : Institutions Politiques et Administratives ; OP- C.I.T., P.156

الولاية[1]، إلا انه أحاط هذه الصلاحية بمجموعة من الشروط حرصا على حقوق وحريات المواطنين، وتكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات وهذه الشروط هي:

- أن يكون طلب وقف التنفيذ خلال 30 يوما مكن تاريخ إشعاره.
- أن لا يتجاوز التوفيق ثلاثة أشهر(فهو مؤقت).
- أن يكون التنفيذ من شانه الإخلال بالنظام العام ويملك الوالي بهذا الخصوص السلطة التقديرية.
- أن يكون التوقيف بسبب التنفيذ الجبري فقط.

ولكون التنفيذ الجبري يرافقه استعمال القوة العمومية مما قد يؤدي إلى انزلاق الأمور الأمنية بسبب الامتناع عن التنفيذ و ردود فعل ضد القوة المنفذة مما يخلف حوادث مختلفة تنعكس سلبا على صحة المواطنين وأملاكهم، مع العلم أن العادات الاجتماعية عموما للمجتمع الجزائري تتميز بمظاهر القرابة العائلية والعرقية والعروشية، وقد تسببت بعض الأحكام قضائية في زيادة حدة التوتر إلى درجة المشادات العنيفة بمختلف الأسلحة.

ألزم قانون الإجراءات المدنية في مادته 324 قضاة النيابة العامة إشعار الوالي في حالة لجوئهم للتنفيذ الجبري من باب الوقاية والأمن، ونظرا لارتباط اختصاص الوالي وسلطاته فهذا يعد من قبيل أعمال الضبط الإداري الذي يختلف عن الضبط القضائي في كونه وقائيا وليس علاجيا، فمن واجب الوالي إذا رأى بان أوامر القضاء قد تؤدي إلى زعزعة الاستقرار المحلي من حيث النظام العام في عناصره المختلفة من امن وسكينة وصحة عامة، فمن واجبه الحرص على وقف تنفيذها مؤقتا والعمل على إزالة العقبات التي تفسد تنفيذها.

الفرع الثالث: صلاحية الوصاية على البلديات:

يعتبر الكثير من الفقهاء الوصاية على الأجهزة اللامركزية من أركان هذا النظام، وتخضع الهيئات اللامركزية إلى نظام وصائي محفوف باعتبارات سياسية وتقنية وذلك للحد من استقلالية الأجهزة المحلية المنتخبة وعدم الانتقال إلى اللامركزية السياسية، فالأمر يستلزم قيام علاقة بين الإدارة المركزية و هيئات الإدارة اللامركزية في صورة رقابة إدارية تختلف في جوهرها عن السلطة الرئاسية

(1)- المادة 324 من قانون الإجراءات المدنية الصادر بالأمر رقم 66-154 ، والمؤرخ في 8 جوان 1966. المعدل والمتمم بالقانون09/08 المؤرخ في 2008/2/25 والمتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية.

بين الرئيس والمرؤوس فنظام المركزية الإدارية[1] وقد أحال قانون البلدية صلاحية الوصاية إلى الوالي بوصفه ممثلا للدولة ومندوبا للحكومة على المستوى المحلي، وطبقا لأحكام قانون البلدية فالوصاية تنصب على: أعضاء المجلس وأعماله وعلى المجلس في حد ذاته كهيئة.

أولا: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي: يخضع أعضاء المجلس الشعبي البلدي إلى وصاية تمارس عليهم من طرف الوالي وتأخذ الصور التالية: التوقيف والإقالة والإقصاء.

أ) **التوقيــف**: ويكون سببه حسب المادة 32 من قانون البلدية المتابعة القضائية التي تحول دون مواصلة المنتخب مهامه ويتم التوقيف بموجب فرار معلل من الوالي وذلك إلى غاية صدور الحكم النهائي من القضاء.

ب) **الإقالة**:وأسبابها حالتي عدم القابلية للانتخاب وحالة التنافي وتنص عليها المادة 31 من قانون البلدية وتكون الإقالة بتصريح من الوالي والتصريح لا يعد قرارا أي انه بمجرد أن تنكشف سبب الإقالة يعتبر المنتخب البلدي مستقيل حكميا وتصريح الوالي يعد الإجراء التنفيذي للقانون.

ج) **الإقصاء**: يكون الإقصاء النهائي من عضوية المجلس في حالة تعرض المنتخب لإدانة جزائية فهو إجراء تأديبي مقترن بعقوبة جزائية[2]، وحسب نص 32 من قانون البلدية فان الإقصاء يعلن من طرف المجلس الشعبي البلدي ويصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء.

ثانيا: الرقابة على الأعمال: يمارس الوالي بصفته جهة رقابة العديد من صور الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي في شكل تصديق وإلغاء وحلول وتعتبر الوصاية على الأعمال أهم صور الرقابة لأنها ليست رقابة شرعية فقط بل تتعدى إلى رقابة الملائمة.

أ)**التصديق** : يأخذ التصديق شكلين: التصديق الضمني وتنص عليه المادة 41 من قانون البلدية إذ تعتبر بمقتضاها مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة بعد فوات 15 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية. والتصديق الصريح يخص الميزانية والحسابات وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية جديدة نوعين من المداولات و اللاتي تعتريهما أهمية بالغة، ويحوز الوالي تجاههما سلطة ملائمة[3].

(1) - محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص. 22 و31.
(2)- المواد 155،154و 156 من قانون البلدية 90-08 مؤرخ في 7 افريل 1990 جريدة رسمية رقم 15
(3)- محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، مرجع سابق. ص. 171.

ب) **الإلغاء**: ويتم إلغاء مداولات وقرارات المجلس الشعبي البلدي لبطلانها المطلق طبقا لأحكام المادة 44 من قانون البلدية أو بطلانا نسبيا طبقا لأحكام المادة 45 من نفس القانون

ج) **الحلول**: وتنصب سلطة الحلول التي يتمتع بها الوالي تجاه المجلس الشعبي البلدي على المواضيع التالية:

- تسجيل النفقات الإجبارية في الميزانية السنوية إذا لم يسجلها المجلس
- ضبط ميزانية البلدية عند إعدادها وامتصاص عجزها لدى التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك.
- الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام[1].

ثالثا : الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة: تقتصر الوصاية على المجلس كهيئة على الحل أي القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا مع احتفاظ البلدية بالشخصية المعنوية[2]. وحسب نص المادة 34 من قانون البلدية فان حالات الحل هي:

1-انخفاض عدد الأعضاء إلى اقل من النصف حتى بعد القيام بعملية الاستخلاف.
2-الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الممارسين
3-الاختلاف الخطير بين الأعضاء والذي من شأنه عرقلة السير العادي للمجلس.
4-ضم بعض البلديات إلى بعض.

لا يملك الوالي أي سلطة في ما يتعلق بحل المجلس الشعبي البلدي، فالحل يكون بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، ويقتصر دوره على تعيين مجلس مؤقت تقتصر مهامه على ضمان الحد الأدنى من التسيير أي تصريف الأعمال الجارية ضمانا لاستمرارية المرفق العام.[2]

يلعب الوالي من خلال دوره الرقابي الذي يزاوله على البلديات دورا مهما في احترام مبدأ الشرعية و سيادة القانون ذلك أن النظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسس مواطن الخطأ ومن ثم تجنبها وتفاديها[3]، والعمل على تقويم اعوجاجها والقاعدة العامة أن القرارات المتعلقة بمجال الرقابة تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة وإلا كانت مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة.

---

(1)- المادتين 81 و 82 من نفس القانون 90-08.
(2)- محمد الصغير بعلي: المرجع السابق، ص 106
(3)- محمد الصغير بعلي: المرجع نفسه، ص. 106 .

فالوالي هنا هو الساهر على احترام القانون وليس استعمال القانون أي السلطة لفرض أهوائه الشخصية على المجالس الشعبية البلدية المنتخبة فمن خصائص الوصاية الإدارية أنها رقابة شرعية أي تمارس لمصلحة القانون،فرغم أن الدور التنفيذي للوالي يختلف عن الدور الرقابي إلا أن القاسم المشترك بينهما القانون.

ونظرا لثقل مهمة الوصاية الملقاة على الوالي في مراقبة مختلف المجالس الشعبية البلدية المنتشرة في إقليم الولاية يلجا الوالي غالى الاستعانة برئيس الدائرة في هذه المهام فيقوم هذا الأخير بتنسيق ومراقبة أعمال البلديات الملحقة به ويتولى سلطة الوالي وبتفويض منه على مداولات المجلس الشعبي البلدي[1].

المطلب الثالث: سلطات الوالي في مجال الضبط والحماية: يتمتع الوالي بالعديد من سلطات الضبط بنوعيه الإداري والقضائي وهو مسؤول عن اتخاذ تدابير الحماية المدنية وتنظيم الإسعاف على مستوى الولاية. فالوالي مسؤول عن إقامة النظام ويمكن اتخاذ أي تدابير ضرورية لأجل الحفاظ على النظام العام بكل عناصره(الفرع الأول)، وبصفته ممثلا للسلطة التنفيذية فهو ملزما باحترام استقلالية العدالة إلا انه يشارك أحيانا، ومن باب التعاون في حركية الفعل القضائي فهو ضابط شرطة قضائية، ويتابع أمام المحاكم أصحاب المخالفات الإدارية كالاعتداء على الأملاك العمومية(الفرع الثاني). كما أن الوالي مسؤول على وضع التدابير اللازمة في مجال الدفاع المدني ومواجهة الكوارث والحوادث المختلفة(الفرع الثالث).

الفرع الأول: صلاحيات الضبط الإداري: يعرف الأستاذ الدكتور عمار عوابدي الضبط الإداري بأنه كل الأعمال، والإجراءات والأساليب القانونية، والمادية والفنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة، وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحريات السائد في الدولة[2].

فالضبط الإداري بوصفه نشاطا إداريا يهدف إلى وقاية النظام العام من الانتهاك قبل وقوعه، أما إجراءات الضبط القضائي فغايتها علاج آثار الجرائم، وردع مرتكبيها بعد حدوثها بعد

---

(1)- المادة 10 من المرسوم التنفيذي 90-215 السابق الذكر جريدة رسمية رقم 48 .
(2)- عمار عوابدي : القانون الإداري ،الجزء الثاني، النشاط الإداري، د م ج الجزائر ،2000،ص. 10 .

حدوثها، ويوجد نوعين من الضبط الإداري الخاص والعام ويشمل الضبط الإداري العام كل العناصر المكونة للنظام العام من امن عام، وصحة عامة وسكينة عامة، أما الضبط الإداري الخاص فيهدف إلى صيانة النظام العام في أماكن محددة أو إذا كان بصدد أوجه نشاط معينة أو استهداف الحفاظ على غرض آخر بخلاف العناصر المعروفة والمكونة للنظام العام[1]. فأي نوع من أنواع الضبط الإداري يتمتع به الوالي؟

نجد أن المادة 96 من قانون الولاية تجيبنا بنصها على أن" الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة"، فالوالي مسؤول عن إقامة النظام العام وتبعا لذلك يمكنه اتخاذ أي تدابير ضرورية جماعية أو فردية ففي فرنسا مثلا المحافظ هو المسؤول على تنقل الإفراد ومركز الأجانب حيث بإمكانه إصدار قرارات الطرد في حق من لا تتوفر فيهم شروط الإقامة على التراب الفرنسي[2].

يملك الوالي بمقتضى صلاحيات الضبط الإداري امتيازات ومظاهر السلطة العامة اللازمة للتصرف والعمل من اجل المحافظة على النظام العام بكافة عناصره المادية والمعنوية، حيث توضع تحت تصرفه مصالح الأمن من اجل تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام التي يتولاها في مجال الضبط الإداري [3]، وفي حالة وجود ظروف استثنائية يجوز للوالي طلب تدخل تشكيلات الشرطة والدرك الوطني المتمركزة في إقليم الولاية عن طريق التسخير، وذلك تنفيذا للإجراءات الخاصة بالحماية والدفاع المدني التي ليس لها طابع عسكري أما القوات المسلحة(الجيش) فلم ينص القانون على إمكانية تسخيرها إلا انه بإمكانه التماس مساعدتها في حالة توفر ظروف مستعجلة أو لغرض إقامة النظام في منطقة غير أنه أو تشهد نشاطا إرهابيا.

من ناحية الصحة العامة يحوز الوالي اختصاص منح التصاريح والرخص لاستغلال المذابح والمقاهي والمطاعم، ودوره من هذه الناحية مكمل لنشاط مصالح الصحة والوقاية والأمن على مستوى البلديات والدوائر، ومن ناحية الأمن العام يتولى الوالي أيضا منح الاعتماد للجمعيات وهو الذي يسمح لها بعقد اجتماعاتها وتظاهراتها وغالبا ما تكون نشاطات الجمعيات المحلية تحت رعايته شخصيا، بالإضافة إلى ذلك يتولى الترخيص بالتجمعات الانتخابية والاحتفالات العامة من باب

(1)- عبد الغني بسيوني عبد الله : النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة، منشاة المعارف ،الإسكندرية، 2003 ،ص 391.

(2)- Gérard Ignass ; OP CIT, p .156.

(3)- انظر : المواد 97 و 98 و 99 من قانون الولاية ، 90-09 .

الحفاظ على السكينة العامة أيضا يتولى مراقبة نشاط المخامر والملاهي كما يتولى محاربة أوكار الرذيلة التي تكون مرتعا للفساد الأخلاقي والاعتداء على الأخلاق والآداب العامة والحياء العام على وجه الخصوص.

رغم كل ما يحوزه الوالي من سلطـــــات في مجال الضبط الإداري لم ترق اختصاصاته إلى اختصاصات نظيره في فرنسا، فزيادة على تمتع المحافظ بسلطات الضبط الإداري العام يحوزون بعض سلطات الضبط الإداري الخاص كشرطة الأسلحة والشرطة النهرية والملاحة البحرية كما يحوز صلاحيات الضبط الانتخابي وفي حالة الطوارئ يخول له القانون صلاحيات واسعة.

كما يرى البعض أن الوالي لا يمارس كلا صلاحيات الضبط الإداري بصورة عملية لوجود هيئات للأمن على مستوى الولاية تخضع للسلطة المركزية مباشرة ولا تقوم باطلاع الوالي عن الأوضاع الأمنية إلا إذا طلب منها ذلك وتم السماح لها بذلك من السلطات المركزية[1].

بالنظر لخطورة الضبط الإداري فيعتبره بعض الفقهاء سلاح ذو حدين فيمكن أن يؤدي إلى نتائج عكسية من الحفاظ على الأمن العام إلى الإخلال به، فإذا لم يمارس في إطار الشرعية وتماشيا مع الأهداف التي وجد لأجلها فانه يؤدي إلى انتهاك حقوق وحريات الإفراد[2] .

الفرع الثاني : سلطات وصلاحيات الضبطية القضائية: يقصد بالضبط القضائي، الإجراءات التي تتخذها سلطة الشرطة القضائية في التحري عن الجرائم بعد حدوثها، في سبيل القبض على مرتكبي هذه الجرائم، وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق وإقامة الدعوى لمحاكمة المتهمين وإنزال العقوبة على من تثبت إدانته[3]، وهذا ما يميز الضبط الإداري عن بالضبط القضائي كما أشرنا في الفرع السابق.

الوالي باعتباره ممثلا للسلطة التنفيذية فهو ملزم باحترام استقلالية العدالة، إلا في حدود التعاون بين السلطات إلا أن قانون الإجراءات الجزائرية لم يكتفي باعتباره معاونا فقط لجهاز العدالة الجزائية بل منحه صفة ضابط شرطة قضائية في حدود خاصة[4]، فهو لا يحوز اختصاص شامل في مجال الضبط القضائي واختصاصاته ترد عليها مجموعة من القيود أهمها:

(1)- Chabane Benakzouh : La déconcentration en Algérie ; o p u Alger, 1984, p. 260

(2)- عمار عوابدي : القانون الإداري، مرجع سابق ، ص 41 .
(3)- عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص. 392 .
(4)- المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية ، الصادر بالأمر-6.- 155. المعدل والمتمم .

– ممارسة الوالي سلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد امن الدولة كالتجمهر دون إذن أو الاعتداء على الأملاك العمومية.

– توفر حالة الاستعجال حيث لا يمكنه إخطار وكيل الجمهورية مباشرة

– عدم علمه بان السلطة القضائية قد تم إخطارها بوقوع الجريمة.

وحتى من هذه الناحية القانونية فسلطة الوالي في مجال الضبط القضائي مقيدة من حيث الزمان، ذلك أنه يجب عليه أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها ثمانية وأربعون(48) ساعة متخليا بذلك عن جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة[1].

تتميز سلطات الضبط القضائي الممنوحة للوالي بكونه مقيدة بشروط تحد من تدخله في جميع القضايا فاختصاصه نوعيا، وخاصا وليس شاملا ويختلف كثيرا عن صلاحيات الضبط القضائي الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي فهو يحوز اختصاصا شاملا ويعتبر ضابطا للشرطة القضائية ويمكنه تولي المهام المنيطة برجال الشرطة القضائية فسلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي غير مقيدة بشروط قانونية كما هو الشأن بالنسبة للوالي وذلك لاختلاف المركز الإداري لكليهما واختلاف البلدية عن الولاية، فالولاية قسم اكبر من البلدية ويظهر الوالي فيها بمظهر سيادي وممثلا أعلى للسلطة التنفيذية على مستوى الولاية فأي تدخل له في مسار العدالة يعد خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات إلا ما كان تعاونا فيدخل ضمن التعاون بين السلطات العامة في الدولة ولهذا فرض المشرع مجموعة من الشروط لقيام هذا التعاون وضمانا لمبدأ الشرعية وسيادة القانون.

الفرع الثالث: سلطات الوالي في مجال الحماية المدنية: يعدا الوالي المسؤول الأول عن إعداد وتنفيذ مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية ويمكنه لهذا الغرض تسخير الأشخاص والممتلكات، وهذا ما جاء به قانون الولاية[2]، والحماية هنا يقصد بها حماية الأشخاص والأملاك من اعتداءات بشرية أو كوارث طبيعية، ويتولى الوالي بالتعاون مع مصالح الأمن والحماية المدنية والمصالح التقنية المحلية، والغير تركيزية ضبط ووضع مخطط للوقاية ومجابهة أي تهديد قد يتعرض له المواطنين وحماية ممتلكاتهم، وكذلك وضع خطط بديلة في حالة فشل الخطط القديمة وكذلك فالوالي هو المسؤول عن إعلان حالة الخطر(الطوارئ)، وتنظيم عملية الإنقاذ ومختلف مخططات الاستعجال في حالات الكوارث.

(1)- محمد الصغير بعلي : الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص. 131 .
(2)- مسعود شيهوب: المرجع السابق، ص. 131 .

كما يتخل الوالي في إعداد وتنفيذ مخططات الإسعاف في الولاية وضبطها باستمرار ويتولى الكاتب العام للولاية تحديد هذه المخططات ونطاق تدخلها وينسق تنفيذها[1]، وتعد هذه الصلاحيات ذات أهمية بالغة ينتج عن إهمالها أثار وخيمة على الأفراد والممتلكات العمومية منها والخاصة لذلك أوكل بها للوالي، والأمين العام للولاية الذي يضمن الاستمرارية في حالة انتهاء مهام الوالي.

ونظرا لأهمية التدخل في مجال الحمية المدنية فقد منحت للوالي سلطة تسخير الأشخاص والممتلكات[2]، وذلك من بلب التضامن الإجباري نمن قبل كل المواطنين حكاما ومحكومين لمواجهة الأخطار المحدقة بهم، ويسهر الوالي عمليا عل الحكاية المدنية من خلال المراقبة المستمرة لحالة المباني والطرقات وشبكات الصرف الصحي وتحليل المياه من قبل الجهات التقنية المختصة وكذلك استشارة مصالح الحالة المدنية على مستوى الولاية قبل منح رخص البناء، كما لا يمكن تجاهل دوره في ما يخص الدراسات التأثيرية على البيئة في حالة المشاريع الاقتصادية الخاصة والعمومية، ومطابقة المباني لمعايير البناء المتعارف عليها ومنح رخص استغلال المحاجر التي تعتمد على المتفجرات وحالات الجسور والحواجز المائية للتأكد من عدم تأثير الفيضانات عليها والمراقبة المستمرة لعمل مصالح الغابات لأن الغابات والأحراش غالبا ما تكون مهددة في فصل الصيف بسبب الحر الشديد وما ينجر عن ذلك من حرائق مهلكة للأشخاص والأموال.

(1)- المادة 100 من قانون الولاية 90-09 السابق الذكر جريدة رسمية رقم 15.
(2)- المادة 101 من نفس القانون.

المبحث الثالث: انعكاسات ازدواجية الوظيفة على مركز الوالي:

إذا كانت الولاية ذات وصفين باعتبارها جماعة محلية لامركزية وباعتبارها أيضا قسم إداري لا تركيزي للدولة فالوالي كما لاحظنا يمارس دورا مزدوجا بصفته ممثلا للدولة وهيئة تنفيذية للولاية كما انه يمارس نوعين من الوظائف، سياسية وإدارية[1] وسنحاول في هذا المبحث إبراز آثار الازدواجية الوظيفية على مركز الوالي من خلال الموازنة بين السلطات والإختصاصات التي يمارسها لحساب السلطة المركزية والإختصاصات التي يزاولها بصفته شخصية محلية فقد كرس الوالي مبدأ وحدة القيادة مما أدى إلى اتساع وتنوع صلاحيات الوالي(مطلب أول)، وهكذا أصبحت وظيفة المجلس الشعبي الولائي في انحصار تام(مطلب ثاني)، ونتج عن ذلك انعدام التوازن في توزيع المهام والصلاحيات بين هيئتي الولاية(مطلب ثالث).

المطلب الأول: اتساع وتنوع صلاحيات واختصاصات الوالي: تتميز صلاحيات الوالي بالتنوع والاتساع فهو يرأس الولاية كجماعة محلية وهو رجل الدولة ومندوبها على مستوى الولاية باعتبارها كقسم إداري يتبع الدولة أي وحدة إدارية لاتركيزية، وإذا كانت الصلاحيات الإقليمية غير مرتبطة إذ انه لا يعتبر هيئة تشريعية أو تداولية إلا انه يحوز صلاحيات عامة في مجال تمثيل الولاية وتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي ، أما اختصاصاته اللاتركيزية فهي متعددة ومرتبطة فرغم تنوعها واتساعها فهي تصب في إناء واحد وهو اعتباره ممثلا للدولة وعينها التي لا تنام على صعيد الولاية ويمكن حصر صلاحيات الوالي في اختصاصات سياسية (فرع أول) وإدارية(فرع ثاني) وبعض الصلاحيات القضائية(فرع ثالث).

الفرع الأول: الصلاحيات السياسية: منح القانون للوالي صلاحيات سياسية متنوعة، فقد ورث الوالي الصلاحيات التي كان يزاولها المحافظ إبان الاستعمار بعد الاستقلال مباشرة بادرت السلطة إلي تقوية سلطات المحافظ و أوكلت له على الخصوص:

- المهام التقليدية المتعلقة بالإدارة والتسيير.
- إنشاء إدارة سيادية لإقامة النظام .
- منحه صلاحيات جديدة في المجال الاقتصادي والاجتماعي.

ثم أن ما جاء به الأمر 38/69 الذي كان نتيجة لنظام سياسي مبني على الأحادية الحزبية، إذ كان

(1)- ميسوم سبيح : مرجع سابق، ص . 103.

الحزب بهياكله المختلفة يشترك مع رجال وإطارات الدولة في ممارسة مختلف الصلاحيات السياسية، وتنبع أهمية المسؤوليات السياسية للوالي من مشاركته في جميع الأنشطة والتظاهرات السياسية وخاصة تلك التي تستوجب التشاور مع ممثلي الحزب وثم توجيهات صادرة من رئيس الدولة يطلب فيها من الولاة محافظي الحزب ومساعديهم الرئيسيين أن يعقدوا اجتماعات نصف شهرية لدراسة كيفية تطبيق التوجيهات السياسية الصادرة عن هيئات الحزب العليا ودراسة الحلول للمشكلات المحلية التي تواجههم ورقابة مدى فعالية القرارات الوطنية على مستوى القاعدة[1].

بعد التوجه إلى التعددية عوض القانون الحالي للولاية 09/90 القانون 38/69 المؤرخ في 23 ماي سنة 1969 كان تماشيا مع الوضع السياسي الجديد المبني على التعددية الحزبية والاقتصاد الحر، وتبعا لدلك لابد من ظهور نظام إداري مختلف نسبيا عن النظام القديم لتولي الوظائف الجديدة للدولة، ورغم أن قانون 90-09 قد جعل على مستوى الولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي ووضع حدودا لاختصاصات كلا الهيئتين إلا انه لم يتطرق إلى حدود الصلاحيات السياسية لكليهما.

تغيرت الاختصاصات السياسية للوالي وصارت أكثر مرونة واتزانا في ظل قانون 90-09 لأنه أصبح يتلقى تعليمات السلطة المركزية(الحكومة) وصار لديه حرية في العمل السياسي القاعدي في إطار قانوني، ومؤسساتي وعلاقات تربطه مع مختلف الأحزاب، وخاصة الأحزاب الممثلة (أي لديها منتخبين) داخل مؤسسات الدولة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، والمجلس الشعبي الولائي والمجالس الشعبية البلدية، فالعلاقة السياسية منبثقة على المشاركة الايجابية فلابد أن تكون نظرة كل منها إلى الأخر كشريك في عملية التنمية والخدمة العامة وتوفير احتياجات الأفراد والمنظمات.

ويبدو الدور السياسي الذي يلعبه الوالي بوصفه ممثلا للدولة ابرز من الدور الذي يمارسه محليا لان الصلاحيات السياسية للوالي من هده الناحية مقننة، فرغم أن حريته الوظيفية تتقلص بالنصوص إلا أنها تخلق حماية لنشاطه ونعطي القوة لسلطاته، أما الدور الذي يلعبه في مواجهة المجلس الشعبي الولائي فلا يعدو أن يكون مجرد علاقة سياسية عرفية كرسها قانون الولاية في وجوب إعلام المجلس واطلاع رئيسه دوريا على أحوال الولاية ومصالح الدولة الخارجية في الولاية

(1)- ميسوم سبيح ، مرجع سابق ، ص. 104 .

واطلاعه أيضا على ما آلت إليه المداولات والمرحلة التي وصلت إليها، فهذه وظيفة سياسية تقنية فلا يعدو الوالي أن يكون في هذه الحالة منفذا تقنيا لمشروع معين يسأل عن المراحل التي بلغها في الانجاز.

سياسيا دائما وخدمة للحكومة ينفذ الوالي أوامرها ويخبرها عن المناخ السياسي السائد في الولاية ولهذا توضع في يده مصلحة للاستعلامات وتسخر له المصالح الأمنية المختلفة، كما يقوم بإمداد الحكومة بالمؤشرات الدقيقة لتحضير الهيئة الناخبة، كما يوضح للسلطات المركزية آراء ورغبات المحكومين وعلى صدى الرأي والإصلاحات التي يرى ضرورة اتخاذها، فهو ينقل لوزير الداخلية دوريا تقارير حول الوضع الشامل في الولاية وبالمقابل كل الأحداث المتوقع حدوثها، فالوالي وسيط بين الحكومة وسكان الولاية وترفق بآرائه كل الملاحظات والمراسلات المحولة من طرفه إلى السلطة المركزية فهو يمارس مهام استشارية مستمدة من السلطة التنفيذية.

يساهم الوالي مساهمة فعالة في رسم سياسة الدولة فهو يقوم بتحديد أهداف الولاية ورسم سياستها العامة وسياسيتها الإدارية وتحديد وسائل تحقيق هذه السياسة من خلال إبلاغ وإعلام الحكومة بالأجواء العامة ورغبات سكان الولاية.

الفرع الثاني: الصلاحيات الإدارية: انيطت بالوالي عدة مهام إدارية مما جعله أسمى قائد إداري على المستوى المحلي وقد كرست جميع النصوص المشكلة للإدارة المحلية هذه الهيمنة القيادية الإدارية للوالي، والتي تجد أساسا دستوريا لها في المادة 78 من الدستور حيث نصت على أن تعيين الوالي يكون بمرسوم رئاسي ويدخل تعيينه ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية بصفته قمة هرم السلطة التنفيذية، ومن بين أهم الوظائف الإدارية التي يتولاها نذكر:

أولا:مهام القيادة الإدارية: يضطلع الوالي بمهمة القيادة الإدارية ولهذا اوجب القانون توافر شروط موضوعية وقانونية لتولي هذا المنصب حيث يكون تعيينه من بين الموظفين السامين على مستوى الإدارة المحلية ، ويرى جانب من الفقه أن القيادة المحلية تختلف عن القيادة المركزية حيث يعتبر البعض أن إدارة الخدمات المحلية عن طريق التعاون بين الأجهزة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة، يعتبر ميدانا فسيحا لتدريب القيادات على الإدارة الديمقراطية السليمة، وتدريب المواطنين على أساليب المشاركة وعلى حكم أنفسهم عن طريق الإدارة الذاتية[1]. ونظرا لازدواج وظيفة

(1)- مصطفى صبحي السيد: القيادة الإدارية؛ دورية العلوم الإدارية، العدد الأول يونيو 1983، ص. 161

الوالي فهو يضطلع بمهام إدارية بصفته ممثلا للولاية وأخرى بوصفه ممثلا نجدان صلاحياته قيادية لأنها تمتد إلى كل جوانب ومقومات القيادة الإدارية التي وصفها علماء الإدارة من تنظيم وتنسيق ورقابة واتصال وإدارة، حيث نجد أن الوالي يسهر على حسن سير المصالح المختلفة للدولة سواء تعلق الأمر بالإدارة العامة للولاية أو المصالح الخارجية للدولة.

أ)- التنسيق: كما يتولى بخصوص التنسيق العمل على التنسيق بين المصالح المختلفة موضوعيا حيث يتولى مهمة التوفيق بين المصلحة المحلية للولاية والمصلحة المركزية التي يسهر عليها لكونه ممثلا للحكومة، والتنسيق بين مختلف المصالح الإدارية والتقنية الموجودة على مستوى الولاية فهو مكلف قانونا بمهمة التنسيق الإداري.

ب)- الرقابة: أما في ما يخص الرقابة فالوالي يضطلع بصلاحيات واسعة كما اشرنا سابقا سواء ما تعلق بالسلطة الرئاسية أو الوصاية على البلديات.

ج)- الاتصال: وفي مجال الاتصال فان للولاية مصلحة اتصالات يسهر ويشرف عليها رئيس الديوان تحت سلطة الوالي ونظرا لأهمية الاتصال في الإدارة الحديثة لتحقيق الأهداف، وخدمة للصالح العام، وتطبيقا لمفهوم الخدمة العامة فالوالي نربطه علاقات مع وسائل الإعلام المختلفة كما تقوم الولاية بإعداد نشرات، ومجلات دورية مهمة الأساسية إيصال صوتها وتحسين صورتها.

د)- تسيير الأملاك: فالوالي يتمتع بسلطات قانونية واسعة ومتنوعة تتعلق أساسا بالتنفيذ والأمر بالصرف وتسيير أملاك الولاية وأملاك الدولة على مستوى الولاية.

ثانيا: صلاحيات شاملة:لقد قلد القانون الولاة صلاحيات شاملة فيما يخص الشؤون الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ولديهم مهمة عامة في إدارة ورقابة وتوجيه نشاط مستخدمي إداراتهم ، ولم يمنح المشرع هذا الاختصاص الشامل إلا لهدف واحد وهو تمكين الوالي من لعب دوره الأساسي في تطبيق سياسة الحكومة وعليه في هذا للإطار اتخاذ جميع المبادرات التي تهدف إلى تحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي في ولايته، ولأن الوالي هو الأمر بالصرف في ولايته فانه يملك وسائل مباشرة للتدخل وانجاز الأهداف[1]. ونظرا لاتسام صلاحيات الوالي بالشمولية والتنوع والوسع فمن الاستحالة بمكان اضطلاعه بكل هذه المهام وإيقانا من المشرع استحالة تولي كل هذه

(1) Chabane Benakzouh : op. Cit. ; p 2661

المهام بطريقة مباشرة وشخصية استنادا لمبدأ شخصية الاختصاص، وإيقانا من المشرع استحالة تولي كل هذه المهام بطريقة مباشرة فقد أحاطه بمجموعة من الأعوان المباشرين ومنحه إمكانية تخفيف بعض الأعباء الإدارية باستعمال التفويض.

الأجهزة الإدارية المساعدة للولاة: من ناحية المساعدين فقد جاءت أحكام المرسوم التنفيذي 215/90 المتعلق بأجهزة الإدارة العامة في الولاية لتحيط الوالي بمسؤولين رفيعي المستوى في الإدارة المحلية بداية بالأمين العام للولاية ورئيس الديوان وانتهاءا برئيس الدائرة بالإضافة إلى المتفشية العامة للولاية ومديريتي التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية دون أن ننسى مجلس الولاية وبعض اللجان التقنية ذات الطابع الإستشاري.

1)- الديوان: العون الأقرب للوالي هو ديوانه الذي يشبه ديوان الوزارة والذي يستجيب خصوصا للانشغالات السياسية ، الجلسات والمراسلات والملاحظات، وهناك عدة مهام ملصقة بالديوان ويضم الديوان من خمسة إلى عشرة ملحقين بالديوان حسب احتياجات ونشاطات كل ولاية ويعين رئيس الديوان بمرسوم رئاسي(1).

2)- الأمانة العامة للولاية:وتعد الأمانة العامة للولاية العون المباشر للوالي ولكنه لا يختار الأمين العام فهو يعين بمرسوم رئاسي، وتتمثل مهمة الكاتب العام بالسهر على العمل الإداري وضمان استمرار يته كما يتابع عمل جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية، فهو ينسق أعمال المديرين في الولاية، ويتابع عمل أجهزة الولاية وهياكلها وعلى العموم يعتبر الأمين العام للولاية المساعد الإداري الحقيقي للوالي موازاة مع المساعدة السياسية التي يقدمها الديوان ورئيسه.

ج)–رؤساء الدوائر:أما رؤساء الدوائر فمساعدهم للوالي إقليمية إذ أنهم يساعدون الوالي في حدود البلديات التي تتبعهم إلا أن دورهم يشمل المساعدة السياسية والإدارية ويعين رئيس الدائرة بمرسوم رئاسي، ويلعب دورا لا تركيزيا مهما في مجال الوصاية التقنية.و قد حدد المرسوم التنفيذي رقم 90-215 صلاحيات رئيس الدائرة و يتمثل أهمها فيما يلي(2):

– يتولى تحت سلطة الوالي وبتفويض منه. تنشيط وتنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها، والمصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي

---

(1)- الفقرة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 السالف الذكر ج ر رقم 76.

(2)- المواد من 09 إلى 16 من المرسوم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية.

يحددها القانون كما يوافق على المداولات وقرارات التسيير للمستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات النقل والإعفاء من المهام.

– يسهر رئيس الدائرة على الإحداث الفعلي والتسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها كما يحث ويشجع كل مبادرة فردية أو جماعية لهذه البلديات تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل والهياكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولية للمواطنين وتنفيذ مخططات التنمية المحلية.

د)– المفتشية العامة: طبقا لنص المادة 02 من المرسوم رقم 94-215 فانه من مشتملات الإدارة العامة للولاية مفتشية عامة نصت المادة 06 من المرسوم نفسه على أنها تخضع لنص خاص و هو النص الذي صدر فعلا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، والمتعلق بالمفتشية العامة للولاية[1].و يتم تسيير المفتشية العامة للولاية بواسطة مفتش عام يساعده مفتشان أو ثلاثة مفتشين، وهو ما نصت عليه المادة 05 من نفس المرسوم.و تتولى المفتشية العامة تحت سلطة الوالي:

– التقويم المستمر لعمل الهياكل والأجهزة و المؤسسات غير الممركزة و اللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية و الجماعات المحلية و هذا قصد اكتشاف النقائص و اقتراح التصحيحات اللازمة وكل تدبير من شانه أن يضاعف نتائجها و يحسن نوعية الخدمات لصالح المواطنين.

– تؤهل زيادة على ما سلف بناءا على طلب الوالي للقيام بأي تحقيق تبرره وضعية خاصة ترتبط بمهام و أعمال الأجهزة و الهياكل و المؤسسات الواردة في المادة الأولى من المرسوم أعلاه.

ه)– مجلس الولاية:[1]نصت المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 على أنه"يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في الولاية كيفما كانت تسميتها"،كما اعتبر هذا المرسوم في مادته 19 مديرو مصالح الدولة و المسؤولون عنها المكلفون بمختلف قطاعات النشاط في الولاية أعضاء في مجلس الولاية و يشارك رؤساء الدوائر في أشغال مجلس الولاية كما يمكن للوالي استدعاء أي شخص يرى استشارته مفيدة.

(1)- وكان بالإمكان تشكيلها في مديرية واحدة بالمرسوم التنفيذي رقم94-217 المؤرخ في 23 جويلية 1994، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 48 و الملغى بالمرسوم التنفيذي رقم 95-265 المؤرخ في 06 سبتمبر 1995 الجريدة الرسمية عدد 50.

و)- مديريتا الإدارة المحلية والتنظيم والشؤون العامة: حسب نص المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 95-265 المؤرخ في: 06 ديسمبر 1995 والمحدد لصلاحيات مصالح التقنين و الشؤون العامة و الإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها فإن هذه المصالح تنتظم على صعيد كل ولاية في مديريتين هما[1]: مديرية التقنين والشؤون العامة ومديرية الإدارة المحلية.

الفرع الثالث: تفويض الاختصاص : لم يكتفي المشرع بإحاطة الوالي بمجموعة من الأعوان ذوي كفاءة إدارية عالية بل منحه الحق في تخفيف بعض الأعباء عن طريق تفويض بعض الصلاحيات إلى أعوانه المباشرين أو غير المباشرين، والتفويض تقنية إدارية قانونية أملتها ظروف العمل الإداري، بسبب تنوع وتوسع الصلاحيات والمهام الإدارية، ويعتبر بعض الكتاب أن التفويض فن قد يستفيد منه أي رئيس إداري إذا عرف كيف يستعمله، أما إذا أخطا استعماله تترتب عليه أثار سلبية ورغم ذلك يبق وسيلة لتنظيم وإدارة الأعمال الإدارية المختلفة، ومن بين الأخطاء الناتجة عن التفويض:

-الخطأ في التوجيه عن بعد والذي يجعل من المفوض مستقل دون مبادرة مما يجعل التفويض دون جدوى لأنه يفقد الميزة التي وجد من اجلها.

- ترك التعقيب أحيانا مما يجعل الوالي يفقد كل رقابة على النشاط المفوض.

ويرى بعض كتاب القانون الإداري[2] أن القواعد التي يبنى عليها التفويض الفعال عند الوالي تؤدي إلى نتائج فعالة فـــــي حالتين:

- الإدارة بالأهداف وترتكز على الإدارة القديمة ورد الفعل تجاه الأحداث الجديدة مما يجعل الوالي يلعب في النهاية دور المحكم.
- إدارة ترتكز على التنمية النشطة للأشخاص من حيث التدريب على حسن استعمال التفويض، ونسب النتائج المحققة لهم لإعطائهم الدعم المعنوي لزيادة الكفاءة في التسيير، وذلك للتخفيف من آثار التفويض ففــــــي حالة الوالي مثلا يقوم بتفويض الأمين العام للولاية في بعض المهام فيحسن القيام بها وفي الأخير الوالي هو الذي ينال الإطراء والتقدير على النتائج المحققة، فمن المناسب أن تنسب النتائج المحققة بمناسبة التفويض إلى الشخص

(1)- Lahcène seriak: L’organisation et le fonctionnement de la Wilaya, l’exemple d’une moyenne Wilaya, éd : E.N.A.G, Alger, 1998.

(2)- Ibid, P 254

المفوض فيلام إذا أساء ويجازى إذا أحسن. ونحن نرى ان التفويض ضروري جدا بالنسبة نظرا لشمولية واتساع اختصاصاته فمن المستحيل أن يضطلع بكل المهام الموكل له بها قانونا. إلا آن التفويض يجب أن يراعى فيه كفاءة المفوض له وكذلك استعمال سلطة الإشراف المسبق و التعقيب على عمل المفوض.

مجالات تطبيق التفويض: من الناحية العملية هناك نوعين من التفويض يمكن للوالي استخدامهما بنجاعة:

أ)- تفويض الرؤساء الإداريين للمصالح سواء مصالح الأمانة العامة للولاية وعلى رأسها الأمين العام للولاية، ورؤساء المصالح الخارجية للدولة كل في مجال اختصاصه، وأيضا رئيس الدائرة في الحـــــدود الإقليمية.

ب)- تفويض هيئات الديوان التي تساعد الوالي في حسن تسيير عمله الشخصي ويدخل ضمن هذا الصنف رئيس الديوان الذي يلعب دورا أساسيا في تنظيم جدول أعمال الوالي في بحث وإجراء الاتصالات وتحرير الرسائل الإدارية، وبالإضافة إلى رئيس الديوان يمكن للوالي أن يقوم بتفويض ملحقي الديوان في مجال اختصاصاهم بتكليفهم بمهام دراسية أو التحضير أو الرقابة التي لا وقت للوالي بشأنها ونقص التخصص الذي يمنعه من متابعة بعض القضايا شخصيـــا.

و يمكن القول أنه إذا تمكن الوالي استعمال التفويض من أساس هذين النوعين خاصة النوع الأول فبإمكانه واقعيا التفرغ للمهام الأساسية.[1]

المطلب الثاني:انحسار وظيفة المجلس الشعبي الولائي: المجلس الشعبي ألولائي هو هيئة المداولة في الولاية ،وهي تكريس لمبدأ المشاركة الشعبية ،ومساهمة المواطن في تسيير شؤونه المحلية انطلاقا من المجلس ذو التركيبة السياسية المنتخبة.

ويلعب المجلس الشعبي الولائي دورا رئيسيا في التنمية المحلية ، فهو من يتولى مهمة المبادرة بالمشاريع التي يراها ضرورية وملبية للخاصيات المحلية المتزايدة.

فالتداول فعل جماعي يصوت المجلس على مداولاته بالأغلبية و يرجح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات[2]، فالمجلس بوصفه سلطة تداول من المفترض أنها توازي في ثقلها الهيئة التنفيذية الممثلة بالوالي فتمارس مهام على الأقل مهام التمثيل والرقـــابة لسبب بسيط وهو سبب

---

(1)- Lahcène seriak; OP. CIT, p.256.

(2)- المادة 47 من قانون الولاية 90-09 جريدة رسمية رقم 15

وجودها أساسا لأنها وسيلة المشاركة الشعبية التي تقتضيها اللامركزية بصفة عامة وهي تسهر على المصلحة المحلية التي تختلف عن المصلحة المركزية فسبب وجودها هو تكريس للامركزية الإدارية والسهر على مصلحة الولاية كجماعة محلية لهامتطلباتها المختلفة.

يحوز المجلس الشعبى الولائي على سلطة تداول سيادية تتصل بجميـــــع أعمال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، والثقافية وتهيئة الإقليم وحماية البيئة وكذلك توفير التجهيزات التربوية والتكوينية وترقية الفلاحة والرعي الغابات وانجاز هياكل الصحة العمومية ومساعدة الفئات الاجتماعية المحتاجة وترقية السكن كذلك إلا أنه يتميز بالطابع المكمل لوظيفة البلدية ذلك أن العديد من أحكام قانون الولاية المتعلقة باختصاصات المجلس الشعبي ألولائي تنص على أن تدخل المجلس الشعبي ألولائي ويكون في حالة تجاوز النشاط للإطار التقليمي للبلديات أو لقدرتها كما لها أن تدخل تنسيقا وتشاورا مع البلديات أو بأعمالها،فالمشرع ينظر للولاية بأنها جماعة محلية تتشكل من مجموع الجماعات المحلية البلدية في حـــــاجة دائمة إلى التعاون الوظيفي والتضامن المادي فالحاجات المحلية رغم أنها معينة إلا أنها مرتبطة.

رغم أن المشرع للمجلس الشعبي ألولائي حق المبادرة بالتنمية المحلية وجعله سلطة التداول الوحيدة على مستوى الولاية لا يجوز لأي هيئة أن تتدخل في صلاحياته القانونية أو تملي عليه قراراته إلا انه لم يرقى بها إلى حد اعتبارها سلطة تشريعية كما هو موجود على مستوى هيكلة السلطة العامة مركزيا، فالمجلس الشعبي ألولائي كهيئة تداولية ولائية لا يتمتع بصلاحيات تمثيل الولاية (فرع أول).

كما أنه لا يملك سلطة تنفيذ مداولاته(فرع ثاني)، ومجالات الرقابة الممنوحة تبقى بعيدة كل البعد عن تحقيق التوازن بين هيئتي الولاية(فرع ثالث).

الفرع الأول: انعدام مظاهر التمثيل: يعد التمثيل مظهر من مظاهر السيادة والاستقلاليـــة

فهو يبرز الممثل القانوني لأي مؤسسة سواءا كانت سياسية أو إدارية بمظهر المدافع عن مصالحها والمضطلع بواجباتها والساهر الدائم على ازدهارها وتطورها والطبيب المعالج لأي داء قد يصيب هياكلها والتمثيل يكون في الحياة المدنية وأمام القضاء ويكون أيضا في الحياة الإدارية والسياسية عموما، و لم يذهب المشرع الجزائري في تكريسه للامركزية إلى إلصاق هذه الصلاحيات

بالهيئة المنتخبة المنبثقة عن الخيار السياسي لسكان الولاية بل ترك مهمة التمثيل للدولة، فالوالي هو صاحب هذا الاختصاص.

و لم يمنح المشرع للمجلس الشعبي الولائي إلا حق تمثيل نفسه باسم الولاية في مواجهة الوصاية المتمثلة في وزير الداخلية في حالة اعتراضه على مداولات المجلس وهذه الحالة الوحيدة التي وردت في المادة 54من قانون الولاية و التي مفادها أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن لطعن لدى الجهات القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية بتثبيت بطلان أية مداولة،أو يعلن إلغاءها أي يرفض المصادقة عليها وهذا ما ذهبت إليه ضمنا المادة 87 من قانون الولاية بنصها علـــــى أن "يمثل الوالي الولاية أمام الجهات القضائية سواء كان مدعيا أو مدعى عليه ما عدا الحالات التي يكون طرفا النزاع فيها الدولة والمجلس الشعبي الولائي".

فرئيس المجلس الشعبي الولائي لا يمثل الولاية إلا دفاعا عن قرارات ومداولات المجلس في مواجهة وزير الداخلية، والجهة القضائية المختصة بنظر النزاع هو مجلس الدولة، فلا يملك المجلس الشعبي الولائي حق أو صفة التقاضي ضد أي كان حتى لو بدا له جليا أن مصلحة الولاية في خطـــــر إلا ما يسمح به القانون المشترك بالتدخل ، ولكن بصفة فردية من احد أعضائه، وليس كهيئة، وبما أن المجلس يسهر على مصلحة الولاية فانه يشعر الوالي بضرورة مقاضاة من يمس بمصالحها على سبيل التعاون الوظيفة، وبما أن المجلس بإمكانه تشكيل لجان مؤقتة إضافة للجان الدائمة ويتم تشكيلها عن طريق المداولات ، وحيث ينص قانون الولاية على وجوب كفالة تشكيل هذه اللجان تمثيلا تناوبينا يعكس المكونات السياسية للمجلس الشعبي الولائي(1)، فيمكننا أن نلاحظ بان المشرع أراد الذهاب بعيدا في تكريس التمثيل داخل هياكل المجلس تمثيلا يكفل المشاركة النيابية الفعالة وتمثيل كل الكتل السياسية المتواجدة في المجلس الشعبي الولائي، بما يضمن الحركة الديمقراطية داخل الهيئة المنتخبة، ولعل طريقة انتخاب رئيس المجلس أحسن مثال على ذلك إذ انه ينتخب من قبل أعضـــــاء المجلس ولا يختار من كتلة الأغلبية كما هو الشأن في البلدية.

لم يراد للحياة السياسية داخل المجلس الشعبي الولائي أن تنعكس على كل الولاية لان تمثيل هذه الأخيرة في الحياة السياسية والمدنية، وأمام القضاء وعلى مستوى النشاط الإداري يعود للوالي كما اشرنا سابقا مما يدعونا للقول بان المشرع لم تكن لديه الرغبة في تكريس اللامركزية من هذا الجانب، والحالة الوحيدة التي يظهر فيها المجلس ممثلا للولاية وهي حالة رفع دعوى إلغاء

ضد قرار وزير الداخلية القاضي بعدم المصادقة على إحدى مداولات المجلس الشعبي الولائي فهنا يظهر رئيس المجلس الشعبي الولائي بمظهر المدافع عن سياسات المجلس وقراراته التي يرى أن فيها مصلحة للولاية كجماعة محلية وليس مدافعا عن مصالحها العمومية، فهو يدافع عن هيئة المداولة فقط، هذا المظهر الوحيد على الصعيد القانوني، يضاف إليه مظهر المشاركة في النشاطات المختلفة التي تنظمها الولاية، ويكون رئيس المجلس الشعبي الولائي على رأس المشاركين دائما وزيادة على ذلك فللمجلس كامل الحرية في تنظيم الأيام الدراسية، و الملتقيات الفكرية وحملات التوعية، والمهرجانات المحلية التي يمكنه من خلال إيصال صونه وصورته للقاعدة الشعبية التي انبثق منه، ولو نسبيا لان هذا الأمر لن يجعل منه الممثل القانوني لولاية لان القانون خول الوالي هذه الصلاحية فهو المتفوق من هذا الجانب.

الفرع الثاني: **غموض آليات الرقابة ونتائج ذلك:** تعتبر الرقابة من وظائف الدولة،فالرقابة هي أداة بيد السلطة لمراقبة مدى تنفيذ سياستها وبرامجها و مخططاتها، وبما أن الوالي هو الممثل الأعلى على مستوى الولاية فهو منشطها الوحيد فهو خصم وحكـــــــــم في الوقت نفسه إذ أن أية وصاية لوزير الداخلية لا تمارس إلا بناءا على مبادرة من الوالي فهو يبـــــــدي في شأنها تقارير تكـــون مرفقة بالمداولة وذلك فهو مراقب المجموعة المحلية أكثر أن يكون خاضعا لمراقبتها كما كان يجب أن يكون الحال بين أية هيئة مداولة وجهازها التنفيذي[1].

لقد منح المشرع المجلـــس سلطة مراقبة الجهاز التنفيذي للولاية عن طريقة إلزام الوالي بتقديم بيانا سنويا عن نشاطات الولاية للمجلس الشعبي الولائي لتبع مناقشته،و يمكن أن تنتج عنه لائحة ترفع إلى السلطة الوصية[2]، كــــــــما أنه يتولى إعلام المجلس دوريا بحالـــــة المداولات واطلاعه سنويا على نشاط مصالح الدولة في الولاية إلا أنه لم يشأ أن يحدث التوازن الحقيقي المقصود وراء الرقابة وهو الأثر القانوني المترتب عن رفع اللائحة و لوم الوالي على تقصيره في تسيير شؤون الولاية وماذا ينتج عنه من مسؤولية سياسية وإدارية وحتى جنائية،فلو أن المشرِّع أراد تكريس الرقابة السياسية الفعلية لترتب نتائج مباشرة على مناقشة التباين السنوي للوالي كاستقالته من تسيير الولاية أو إجباره على الاستقالة،، فيبقى الوالي من هذه الناحية جهازا إعلاميا، ليس

(1)- المادة 22 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية.

خاضعا لرقابة هيئة المداولة، فهو مجرد وسيلة إعلامية غير مكملة بصيغ للمراقبة الحقيقية ، ولا تخرج عن هذا النطاق[1].

نفس الأمر يقال عن إمكانية رفع لائحة إلى السلطة الوصية بعد سماع العرض والمناقشة لأن التساؤل يبقى قائما حول القيمة القانونية لهذه اللائحة، فلو كان المجلس يحوز على حق المبادرة وتولي الرقابة تلقائيا، وترتب نتائج آلية بخصوص ما تسفر عنه الوظيفة الرقابية، فبإمكاننا عندها الحديث عن التوازن بين السلطة والمسؤولية في عمل الوالي، فلا بد من رسم حدود لهذه المسؤولية وتحديد أنواعها وأبعادها وأهدافها لأنها تختلف من نظام إداري إلى أخر كما أنها تختلف حسب الظروف والمناخ السياسي والإداري السائد في الدولة[2].

الأصل في اللامركزية الإدارية أنها وسيلة لتحقيق المشاركة الشعبية والرقابـــــة المباشرة على تقرير وتنفيذ الأعمال المتعلقة بالمصالح الإقليمية، فمن المفروض أن يكون الوالي مسؤولا مباشرة أمام الشعب أو مسؤول بطريقة غير مباشرة أمام المجلس الشعبي الولائي المنتخب، إلا أن الرقابة الشعبية التي تمارس ضد الهيئة التنفيذية تبقى محدودة لافتقارها إلى آليات الرقابة البرلمانية، كالاستجواب وملتمس الرقابة وتشكيل لجان التحقيق ويبقى مناقشة البيان السنوي الذي يقدمه الوالي، وقد تصــــدر بشأنه لائحة يجهل مصيرها دون جدوى، وهذا ما لا يتفق مع القاعدة التنظيمية المعروفة التي تقول بان السلطة في أي وحدة من وحدات التنظيم الإداري السليم يجب أن تقابلها مسؤولية تتناسب معها[3].

الصورة الرقابية والفعالة الوحيدة التي يملكها المجلس الشعبي الولائي في مواجهة الوالي هي رجوع هذا الأخير إلى المجلس في تقديمه تقريرا سنويا حول كيفية تحويل الاعتمادات من فصل إلى فصل فيما يخص تنظيم الميزانية، حيث يمكنه في حالة الاستعجال أن ينقل الاعتمادات من فصـــــــــل إلى فصل بالاتفاق مع رئيس المجلس الشعبي الولائي، بشرط اطلاع المجلس في أول دورة لانعقاده[4]، هذه الصورة فعالة لان المجلس الشعبي الولائي يملك سلطة رفض الموافقة على اقتراح الوالي وهي الحالة الوحيدة التي يظهر فيها المجلس الشعبي الولائي بمظهر صاحـــــــب السلطة

---

(1)- مسعود شيهوب : المرجع السابق ، ص. 25 .
(2)- مسعود شيهوب : المرجع السابق ، ص. 22
(3)- مصطفى صبحي السيد، مرجع سابق، ص. 178 .
(4)- المادة 91 من قانون الولاية 90-09 السابق الذكر.

التي بإمكانها أن توقف السلطة، ورغم وجود هذه الإمكانية إلا أن الممارسة الفعلية لم تشهد أي استعمال لهذه الآلية من طرف المجالس الشعبية الولائية، وذلك إما يعود إلى عدم الإلمام بالعمل المحاسبي والمالي من طرف أعضـــــاء المجلس أو الحرص على استقرار العلاقة بين هيئتي الولاية، وعلى العموم يبقى المجلس بعيدا جدا عن الطموح الرقابي الذي ينشده بعض فقهاء القانـــون الإداري الجزائري[1].

الفرع الثالث: انعدام صلاحيات التنفيذ:إذا كـــــان المجلس يلعب دورا رغم التصور الكبير في آليات الرقابة ونتائجها التي لم يقرر في شأنها القانون أي أثر فإن المجلس لم تقرر له مختلف القوانين أن يختص بالتنفيذ ولو شكليا إلا ما نـــــص عليه القانون من وجوب إطلاعه من طرف الوالي حـــول المستحبات المتعلقة بالمداولات حــــول سيرها وتنفيذها و جولة المجلس في إبداء تعليقات حول تقدم تقنية المداولات أو مساءلة الوالي حول سبب تعطلها ولكـــــــن دون إلزامه بالرد على انشغالاتهم و لم يمنح القانون للمجلس إمكانية المشاركة في تنفيذ المداولات لأن هذه المهام من اختصـــــاص الجهاز التنفيذي للولاية الذي يرأسه الوالي،كما أشرنا إليه سابقا عند حديثنا عن صلاحيات الوالي الذي يحوز لوحده صلاحيات التنفيذ المزدوجة إلا أنه مكلف بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي ألولائي وقرارات الحكومة فهو يمارس تنفيذا لا مركزيا وتنفيذا لا تركيزيا في نفس الوقت مما يجعله يتمتع بسلطة حقيقية في هذا المجال.

ورغم التعديلات الكثيرة التي تعرض لها قانون الولاية ظل الوالي محافظا على دور التنفيذ و لم تلحق برئيس المجلس المنتخب وسبب ذلك في رأي الأستاذ "**مسعــــــود شيهوب**"إلى توصية التنمية السريعة والمحلة التي تتطلب موظفا ساميا كفؤا على رأس هيئـــة تنفيذية مؤهلة تقنيا وقادرة على سد ضعف أو عجز المجلس المنتخب،لأن الانتخابات لا تبنى على الكفاءات بقدر ما تبنى على معايير أخرى أغلبها سياسة،والسبب الثاني حسب الأستاذ شيهوب دائما السبب يعود إلى نظرة المسؤولين والمشرِّع إلى طبيعة ودور الولاية فالخطاب الرسمي كان دائما يدعم دور الوالي مند تنصيب اللجنة المكلفة بمراجعة قانون البلدية والولاية (1981)التي ذهب تقريرها في إتحاد الخطاب الرسمي فلم يقدم أي اقتراح هدف إلى خفض أو مراجعة صلاحيات الوالـــــــي[2].

(1)- مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص. 25 .
(1) مسعود شيهوب - المرجع نفسه، ص. 26

يبدو أن التجربة الجزائري في ميدان التنظيم الإداري لم تتقدم كثيرا نحو تكريس للازدواجية العضوية للولاية من الناحية الوظيفية فنترجم وجود هيئة منتخبة مهامها لامركزية بطبيعة الحال، فمهام التنفيذ لقيت بيد الهيئة المعينة التـــــــي تمثل الإدارة المركزية وقد مرت التجربة الفرنسية قبل المصالح إصلاح 1982 والذهاب نهائيا إلى لامركزية مطلقة مع حفاظ الدولة على مراكزها التركيزية فدستور 1946انتزاع صلاحية تنفيذ قرارات مجلس المحافظة ومنحها لرئيس المجلس ولكن المحافظ احتفظ بكـــــــامل صلاحيته فرغم مناداة المصلحين بقيت رسالة مستمدة لأن أصحاب دستور 1958 ألغى هذه المادة لأنه رأى عدم تطبيقها في الواقع ،لأن أصحاب دستور1958 رأوا عدم صلاحية وجود شخصين على قمة هرم المحافظة واضعين في الحسبان وصول احد الأحزاب بأغلبية مطلقة إلى المحافظة فأي سلطة ستوقفه؟ فالازدواجية لم يعد ينظر إليها بايجابية، وقد رأى بعض كتاب القانون الإداري الفرنسي عدم ضرورة تعديل الصلاحيات على مستوى المحافظة لما كانت تشهده الممارسة، فالمحافظين ورؤساء المجالس العامة للمحافظات متعاونين ويعيشون في اغلب الأحيان في روح من التعاطف والتفاهم والتناغم التام لأجل سلطة الدولة وإدارة مصالح وانشغالات المحافظة، فلماذا نخاطر بخلق متخاصمين بسبب الصراع بينهما على السلطة. بالرغم من نداءات بعض رجال القانون في فرنسا بعدم المخاطرة بمنح صلاحيات التنفيذ وتمثيل المحافظة لرئيس المجلس المنتخب واحتفظ المحافظ بصلاحياته كممثل للدولة فقط، ولعل أن ما أدى بالمشرع الفرنسي إلى تبني الإصلاح والذهاب إلى النظام الإداري الجديد هو زوال ما كان يخشاه سابقا من تهديد للاستقرار القومي الداخلي والخارجي والوجود الاستعماري في الخارج وكذلك زوال تأثير التيارات الاستعمارية المحافظة نسبيا[1].

وبالرغم من أن المجلس الشعبي الولائي لا يحوز قانونا سلطة التنفيذ إلا أن الممارسة العملية لا تمنع من بروز ايجابي للمجلس وخاصة رئيسه في متابعة المشاريع والقيام بخرجات إلى مكان تواجد الأشغال بالإضافة إلى أن المجلس مثل ببعض أعضائه في لجنة الصفقات العمومية للولاية وهو من هذه الناحية يسهر على ضمان الشفافية والشرعية في منح المشاريع ويساهم في عقلنه تسيير الموارد المالية للولاية ولكن هذا لا يبدو كافيا في غياب ميكانيزمات قانونية وإدارية

(1)- Hervé Detton ; OP CIT .p 25.

ومادية تسمح له بالتدخل الجاد والمسؤول في لحظة لمتابعة تنفيذ القرارات والمشاريع التي برمجها وتداول بشأنها، وهذا يعد من باب المسؤولية السياسية وليس السلطة الإدارية التقنية.

إن النظر للمجلس الشعبي الولائي بكونه إطارا للمشاركة الشعبية، والممارسة الديمقراطية لا يكفي في ظل تغييب النصوص للدور التمثيلي والرقابي و الاضطلاع بمهام التنفيذ، فلو أوكلت له بعض هذه الصلاحيات لكان له ثقل في مواجهة الوالي، وتحقيق التوازن في توزيع الصلاحيات والسلطات، فتكون لهيئة المداولة سلطات تجعلها في مركزاهم يسمح لها أن تكون في مستوى تطلعات المجتمع المحلي الذي وجدت لمصلحته.

المطلب الثالث: انعدام التوازن في توزيع المهام والصلاحيات: إن تنوع واتساع سلطات وصلاحيات الوالي لها تأثير كبير على الولاية ككيان محلي لا مركزي، فوجود شخص معين على رأس هذه الجماعة المحلية، واستئثاره بمجموعة من السلطات والصلاحيات التي لا يشاركها فيها المجلس الشعبي الولائي، يجعله الرجل الأول على مستوى الولاية مما يؤدي بنا إلى التساؤل حول الولاية كجماعة محلية لامركزية بل حتى حول فكرة اللامركزية الإدارية فهل الولاية في ظل هده المعطيات حقيقة جماعة محلية ولن نجيب على هدا السؤال إلا من خلال الموازنة العضوية والوظيفية بين الهيئة التداولية التي تعد الإطار المؤسساتي السياسي للامركزية، والهيئة التنفيذية المعينة التي تمثل الولاية والدولة في نفس الزمان والمكان.

وعلى العموم ولئن أتت الإصلاحات والتعديلات باسم الديمقراطية السياسية والإدارية، فإنها توجه نحو التقليص من الأسلوب المركزي ومنه التركيز بقدر ما رصدت لتدعيم ذلك النموذج ويبدو لنا ذلك من العناية بدور وسلطات الوالي التي تتميز بكونها أكثر عناية وتدقيقا، في حين اتسم الاهتمام بدور الجماعات المحلية بالشمولية وبالطابع العرضي والمرحلي تبعا لوتيرة ضرورات الإصلاح التي تتسم بالظرفية، مما أدى إلى عدم قيام توازن بين هيئتي الولاية لمصلحة الوالي/ مما خلق نقص في التوازن العضوي(فرع أول) والوظيفي (فرع ثاني)ما يدعو للقول أن أصوات المنادين بالإصلاح موضوعية(فرع ثالث)

الفرع الأول:نقص التوازن العضوي: يتجلى نقص التوازن العضوي إذا ما قدرنا الوسائل البشرية والتنظيمية الموكلة للوالي والموضوعة تحت تصرفه، وخاصة الإطارات السامية التي أحيطت به، والتي تسهر على حسن سريان النشاط الإداري والبروتوكولي(السياسي) للوالي وخاصة الأمين

العام لولاية ورئيس الديوان والملحقين به، بالإضافة إلى رئيس الدائرة، أما تلك المخصصة للمجلس الشعبي الولائي فلم تصل بعد إلى ما قرره الخطاب السياسي_القانوني من ضرورة توفير وسائل اللامركزية لتكون في مستوى ممارسة الصلاحيات الواسعة المرتبطة بها، فالذي يمكن ملاحظته انه إذا كان الخطاب السياسي منذ البوادر الأولى لاعتماد نظام اللامركزية قد جعل منها المحور الظاهري لعملية إقامة دولة(البناء من القاعدة) ديمقراطية في تسييرها وتنموية في أهدافها، فان التقنية القانونية المسخرة لها لم تساهم في دفع هذه العملية حتى صارت مجرد شعارا رنانا، باسم التكامل بين الدولة والجماعات المحلية وإدماج كل ما هو محلي في ما هو وطني عن طريق التخطيط المركزي، والإعانات الاستثنائية والخاصة، مما جعل الجماعات المحلية مسؤولة عن سياسة اللامركزية في حين احتفظت الدولة بوسائل هذه السياسة.

انعدام التوازن العضوي هو نتيجة حتمية لانعدام التوازن الوظيفي حيث أن الهيئة التنفيذية للولاية تتمتع بصلاحيات، وسلطات أوسع من صلاحيات وأعباء الهيئة التداولية مما يحتم تفوقها العضوي من حيث الوسائل المادية والبشرية.

فقضية التمويل المحلي الذاتي المستقل للهيئات المحلية، يعد من اكبر التحديات والرهانات التي تواجه اللامركزية ومنها نظام الولاية، حيث أنه أحيانا ما تصعب وتتعقد عملية التحكم في الجدلية بين مبدأ استقلالية الهيئات المحلية قانونيا وإداريا وماليا في حدود الرقابة التي تخضع لها[1].

هذا المبدأ الذي يقضي بحتمية أن تكون موارد ومصادر التمويل المحلي محلية وذاتية لضمان تحقيق الأهداف الاساسية وراء تبني نظام اللامركزية[2].

بالنظر لمصادر تمويل ميزانية الولاية نجدها تعتمد اعتمادا رئيسيا على الميزانية العامة للدولة، ممل جعلها في وضعية تبعية للتوجيهات الحكومية من ناحية التجهيز والتسيير، وكذلك من ناحية الموارد البشرية، خاصة إذا رجعنا إلى سياسة التوظيف عموما فهي تجعل من الموظف تابعا للحكومة مباشرة ولو كان سكرتيرا لرئيس بلدية حدودية، وبغض النظر عن وجود حرية كاملة يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي الولائي في اختيار موظفي ديوانه من بين موظفي الولاية، فان هذا

(1)- عمار عوابدي: الإصلاحات المالية والجباية المحلية ، منشورات مجلس الأمة، 31 مارس 2003 ،ص.7
(2)- المرجع نفسه ، ص. 8 .

الأمر لا يجعلهم مستقلين في مواجهة الإدارة العامة للولاية التي تبقى المسئولة عن تسيير حياتهم المهنية، ولذلك يبقى الخضوع الصفة الوحيدة لعلاقتهم بالإدارة العامة للولاية والوالي أساسا.

نظرا للتداخل بين ما هو مركزي وما هو لامركزي وانعدام صفة التنفيذ والتمثيل والرقابة بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي فان كفة الميزان تميل للجهة التي لديها الوسائل أكثر بالنظر لحجم المسؤوليات وهذا مبرر منطقي لغياب التوازن العضوي، والذي بغيابه لا يمكن الحديث عن الاستقلال العضوي، فرغم صراحة الإطار التشريعي للولاية بجعل المجلس هيئة تداول ذات سيادة إلا أن اعتبار الوالي الآمر بالصرف الوحيد على مستوى الولاية والأمر بالصرف بالنسبة المصالح الخارجية للدولة وبالنظر لعلاقته بوزارة الداخلية فان الحديث عن الاستقلالية العضوية يعد ضربا من الخيال.

في ظل التبعية المادية للجماعات المحلية عموما والمجلس الشعبي الولائي كمثال وكذلك التبعية التقنية تبقى المجالس المنتخبة بعيدة عن الاضطلاع بالمهتم التي وجدت لأجلها ومقصرة في معالجة المشاكل المخلية الحقيقية والتي تعبر عنة انشغالات المنتخبين والارتقاء بالشأن المحلي إلى مستوى الشأن الوطني ولا يتأتى ذلك حسب المختصين في المالية العامة للدولة إلا عبر إصلاح شامل للمنظومة الجنائية وتكريس اللامركزية كأداة وأسلوب للحكم المحلي.

الفرع الثاني: هشاشة التعاون الوظيفي:

كما سبق أن ذكرنا في المبحث السابق فان الوالي يتمتع بسلطات وصلاحيات متعددة ومتنوعة، ذات طبيعتين سياسية وإدارية يمارسها بصفته ممثلا للولاية كجماعة محلية وتارة أخرى ممثلا للدولة في الولاية بصفتها تقسيم إداري للدولة، دون التطرق للمجلس الشعبي الولائي كهيئة تداولية لا يحوز أي صلاحية تنفيذ أو تمثيل، وليس لديه أية سلطة إدارية في حين أن الوالي وبحكم موقعه من مؤسسات الدولة والجمع بين وظيفتيها السياسية والإدارية، نجده سياسيا أكثر من السياسيين وإداري أكثر من الإداريين.

ولذلك يظهر دوره الحساس ومهتمة الخطيرة والضخمة، وهي بحق أضخم من صلا حيات الوزراء، لأن الوالي ممثلا لكل منهم ولأداء دوره أحسن أداء لا بد أن يكون موظفا يحسن التنظيم والهيكلة، واجتناب التشتت في وضعه لأنه محرك الوحيد لعدد من رجالات الإدارة المحلية كما

يتحتم عليه أن يعرف كيف يستغل مساعديه وكسب ثقة شركائه الأساسيين[1].

فرغبة المشرع في إدماج المصالح المحلية والمركزية تحت سلطة الوالي مع الاعتراف بالمشاركة الديمقراطية تمليه عوامل ومبررات سياسية وإدارية، وعلى وجه الخصوص ضمان التنمية السريعة والمتكاملة التي تتطلب وجود موظف سام و كفء على رأس هيئة تنفيذية مؤهلة تقنيا ، وقادرة على سد ضعف أو عجز المجلس المنتخب لان الانتخابات لا تبنى على الكفاءات بقدر ما تبنى على معايير أخرى أغلبها سياسية[2].

المجلس الشعبي الولائي يبدو مستبعدا في الواقع إلى حد كبير حتى في مجال التنمية على صعيد الولاية والمنيطة به أساسا حسب أحكام قانون الولاية، وذلك على مستولى التفكير أو على مستوى اتخاذ القرارات بسبب هيمنة الجهاز التنفيذي عليه، فالهيئة التنفيذية تعرف مسبقا أن ما تعرضه على المجلس الشعبي الولائي من ملفات تحض دائما بالموافقة وكان استماع المجلس للهيئة التنفيذية يأتي على سبيل الإجراءات الشكلية لا غير حسب رأي بعض رؤساء المصالح الولائية[3].

على العموم فان اختصاصات المجلس الشعبي الولائي لا تتجاوز عمليا المسائل التقليدية: كالتصويت على الميزانية والاطلاع على وضعية أي قطاع، والمفروض أن يتجاوز دوره من المراقبة والمصادقة على النفقات إلى الاقتراح والطلب والتداول بمبادرة منه في المسائل التي يرى أهمية لها، وذلك ارتقاء بالوظيفة التي يمارسها وتحقيقا نسبيا للتعاون الوظيفي والعضوي، وبالتالي التوازن بين الهيئتين، فمن نتائج الازدواج الوظيفي للوالي بروزه مهيمنا على جميع المستويات لاتركيزيا ولا مركزيا.

عدم التركيز بالنسبة للوالي يفسر أن الولاية تقسيم لا تركيزي موضوع تحت سلطة رئيس إداري واحد، فالوالي هو السلطة الإدارية الأعلى والوحيدة على مستوى الولاية، والتي تخضع لها كل المصالح الإدارية للدولة، وحتى في فرنسا ذهبت كل الإصلاحات إلى تقوية مركز المحافظ من هذه الناحية ولكن بالموازاة مع تلك التقوية للجانب اللاتركيزي لصلاحيات المحافظ قامت الإصلاحات بإضعاف الجانب اللامركزية لوظيفته إلى أن سحبت منه تماما فهو لم يعد يمثل

---

(1)- Lehcen SERIAK ;OP CIT ;p. 256,257.

(2)- مسعود شيهوب، مرجع سابق ، ص 26

(3) - مسعود شيهوب، المرجع نفسه ، ص 26

المحافظة ولا منفذا لمداولات المجلس العام للولاية التي الذي أصبح رئيسه هو رئيس جهازه التنفيذي[1].

في فرنسا دائما وقبل القيام بإصلاح الذي جاء بالقانون الصادر في 02مارس1982 الذي والمرسوم التنفيذي رقم 390/82 الصادر في 10 ماي 1982 كان جانب من السياسيين وكتاب القانون يرون ضرورة الإبقاء على الأمور كمالا هي والقيام بإصلاحات جزئية فقط لأنهم رأوا أن دستور الجمهورية الرابعة(1946) انتزع من المحافظ الصلاحيات التي كان يمارسها بصفته ممثلا للمحافظة ومنحها لرئيس المجلس العام للمحافظة، إلا أن الوضع العام في فرنسا آنذاك وسيطرة المحافظين على النظام السياسي عطل تطبيق هذه المادة إلى غاية ظهور دستور 1958 الذي ألغى هذه المادة نهائيا، وكانت الآراء متضاربة إلا أن بعض القانونيين ورجال الساسة أعلنوا رغبتهم في عدم الذهاب إلى التقليل من صلاحيات المحافظ، ورأوا أن المحافظين ورؤساء المجالس العامة للمحافظات متعاونين ويتمتعون بروح التعاطف والتعاون والتفاهم والانسجام التام لأجل مصلحة الدولة، مثل إدارة القضايا المحلية للمحافظة فلما إذن تعديل هذه التجربة الطويلة، التي عرفت تفاهم المتعاونان الاثنان والمخاطرة بخلق متخاصمين لان التعديل قد يجعل المحافظ ورئيس المجلس العام للمحافظة في صراع دائم حول السلطة. ورغم هذه الأصوات إلا أن التجربة الطويلة التي عاشتها المحافظة في فرنسا إلا أنها لم تصمد أمام رياح التغيير نظرا لتغير الظروف والتأكد من أي تنمية محلية سليمة تستدعي قيادتها محليا في إطار مبادئ الديمقراطية التي تعني في النهاية المشاركة الشعبية، مشاركة المواطنين المحليين في تسيير شؤونهم المحلية بأنفسهم.

إن أي تعديل لقانون الولاية في الجزائر دون إعادة النظر في توزيع الصلاحيات بين الوالي ورئيس المجلس الشعبي الولائي، بما يكرس التوازن الوظيفي بين الهيئتين يعد رسالة ميتة بالنظر إلى هشاشة التوزيع الوظيفي الحالي، يجب الرقي باختصاصات المجالس الشعبية الولاية، وخاصة الصلاحيات ذات الطبيعة الاستشارية مثلما جاء في المادة 56 من قانون الولاية"المجلس الشعبي الولائي يقدم الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات إضافة إلى انه يمكنه أن يقدم الاقتراحات أو الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية، هذه الاقتراحات يجب على الوالي أن يرسلها إلى الوزير المختص مرفقة برأيه في اجل أقصاه ثلاثون يوما من تاريخ تسلمها[1]، يجب أن تعدل هذه

(1)-J-M Auby et J-B Auby : OP CIT, p. 90

النصوص لتكون هذه الآراء ملزمة والاقتراحات عملية أكثر بوضع آليات للمتابعة والرقابة تتماشى مع طموح المجلس والعمل على إعمال التوازن المطلوب بين الوالي والمجلس في الصلاحيات والمسؤولية.

الفرع الثالث: مدى الحاجة للإصلاح: منذ ظهور القانون الأول للولاية سنة 1969 والدعوة تتجه إلى الإصلاح نظرا لافتقاره إلى النظرة العميقة للامركزية الإدارية التي اعتبرت إبان الحزب الواحد وسيلة في يد الدولة غرضها الوحيد بناء الدولة من القاعدة، وتحقيق التنمية الشاملة، ولم يكن ظهور اللامركزية حينها تكريسا لمبدأ المشاركة الشعبية ول هذا اتسم هذا القانون والتعديلات التي أدخلت عليه حتى 1990 بتعزيز دور الوالي، وتفعيل صلاحياته وجعله القائد العام للولاية دون منازع، وإهمال المجلس الشعبي الولائي، وعدم منحه سلطة تمثيل الولاية ولا تنفيذ المداولات، مما خلق اختلال رهيب في توزيع الصلاحيات وانعدام كطلي للتوازن العضوي والوظيفي بين هيئتي الولاية، وهذا ما جعل رجال الإدارة والسياسة وخاصة دارسي القانون الإداري يدعون في كثير من المناسبات للتعجيل بتعديل قانون الولاية والبلدية وقد تساءل البعض منهم عن مرد التماطل في تعديل قانون الولاية وعدم تقييد بعض اختصاصات الوالي عن طريق اشتراط الرأي المسبق والإلزامي للمجلس الشعبي الولائي باعتباره جهاز المداولة وممثل الإرادة الشعبية، وتحويل بعض اختصاصات الوالي إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب الذي لا يتجاوز دوره عمليا رئاسة الجلسات، وضبط النظام بقاعة الاجتماعات.

فالولاية باعتبارها مؤسسة سياسية_إدارية، لا بد أن تتحول إلى فضاء سياسي يتم فيه إشراك الجميع من اجل تطوير هذه المؤسسـة الحساسـة، ولا يتأتى ذلك إلا بتكليف المسئولين العموميين بعهدة شعبيـة والسهر على أن يكفوا عن الحسابات ويصغوا للمواطنين، فالمواطن حاليا هو الطرف الضعيف في معادلة اللامركزية وخاصة على مستوى الولاية، لأنها تبقى معنية أكثر بالإصلاح نظرا للهيمنة الكلية للوالي على سير الهيئة التنفيذية والدور التدخلي له في عمل الهيئة التداولية مما جعل بعض دارسي القانون الإداري[1] القول بفشل المشروع الوطني في فصل

1) - د محمد زغداوي: دور المجلس الشعبي الولائي في التنمية المحلية ، مجلة حوليات ، تصدر دوريا عن مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العرب ي والبحر الأبيض المتوسط، جامعة قسنطينة، العدد 5 سنة 200 ص.19.

اختصاصات المجموعات المحلية عن اختصاصات الدولة، خاصة من الجانب الاقتصادي الذي يعد الرهان الأساسي لأي عملية تنموية.

ومن الأمور التي جعلت المجلس الشعبي الولائي في يد السلطة المركزية وبالتالي في يد الوالي لأنه الممثل الأعلى رتبة للحكومة على مستوى الولاية شدة الرقابة المفروضة على المداولات المتعلقة بالجوانب المالية حيث يتوجب المصادقة عليها من قبل وزير الداخلية حتى تصبح نافذة[1]،ومن الناحية العرفية فوزير الداخلية لن يتخذ قرار المصادقة على هذه المداولات قبل اخذ رأي الوالي مما يجعله صاحب الوصاية الفعلي.

بالنظر إلى هذه النتيجة التي أفرزتها الممارسة ظهرت أصوات حتى من منابر مؤسسات سياسية تنادي بضرورة القضاء على حالة الخلط والغموض بين اختصاصات الدولة واختصاصات الجماعات المحلية، والتفريق بين التسيير والمراقبة والمداولة والتنفيذ من جهة، وتحديد بدقة حدود الوصاية التي تقتصر رقابتها في مدى مطابقة المداولات للقوانين فقط (رقابة الشرعية) وليس في مدى مناسبة أو اقتراح المشاريع والمصادقة عليها(رقابة الملائمة)[2].

ويبدو أن أي تعديل في قوانين الإدارة المحلية لن ينقص من وزن الوالي ومركزه فهو سيظل حاملا لعبئ الإدارة العامة للدولة على مستوى إقليم الولاية، إلا أن التقليل من الصلاحيات والسلطات التي يحوزها الوالي لن يكون سلبيا ولن يحط من مكانة الوالي ، في نظرنا فان تحويل اختصاصاته المحلية لمصلحة رئيس المجلس الشعبي الولائي لا يعني بالضرورة توقفه عن ممارسة دوره التدخلي لأنه يبقى الطرف الأقوى في الولاية لأنه ممثل السلطة ومنفذ قوانينها وأوامرها وتوجيهاتها، فأي إصلاح ننادي به؟ فالأمر يحتاج إلى إعادة هيكلة شاملة للنظامين الإداري والقانوني حتى يسايران الواقع الحالي الذي أصبح يختلف عن سنة 1990 نظرا لتغير الذهنيات، ورقي الممارسة التمثيلية الديمقراطية التي عاشتها البلدية والولاية من خلال عهدتين انتخابيتين تم خلالهما كشف النقائص التي ينطوي عليها قانوني البلدية والولاية.

---

(1)- المادة 50 من قانون الولاية 90-09 السابق الذكر، جريدة رسمية رقم 15 .
(2)- مصطفى درويش: الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة، مجلة النائب، العدد الأول 2003،ص . 51

خاتمة الفصل الثاني:

رأينا أيضا أن كل التعديلات التي طرأت على قانون الولاية ذهبت إلى تدعيم الدور المركزي للوالي وعززت من صلاحياته، كما أن النصوص التنظيمية ما لبثت تكلفه باختصاصات إضافية غير مكتفية بالاختصاصات المنيطة به بمقتضى قانون الولاية، حتى يخيل لنا من خلال دراستنا لمختلف الصلاحيات الممنوحة له والتي لا حصر لها بالنظر لسلطة المبادرة التي يحوزها أننا أمام شخص غير عادي، فلا يمكن بأية حال من الأحوال أن يبسط نفوذه على كل السلطات الممنوحة له ولا يمكنه أن يضطلع بجميع تلك المهام حتى لو أحسن استخدام آليات التسيير المختلفة بطريقة علمية وحتى لو قام بتفويض جزء من تلك الصلاحيات.

فإلى جانب وسائله القانونية والإدارية، ووضعه القانوني كموظف سلطة، ومسؤول تكنوقراطي فالوالي صاحب الأمر والنهي على المستوى المحلي، فهو من يقوم بممارسة سلطة الوصاية على البلديات، كما أن مداولات المجلس الشعبي الولائي تكون مرفقة بآرائه فهو شريك اللامركزية ورفيقها الحتمي طوال مسيرتها، ومفاد الملاحظة انه إذا كان الخطاب السياسي منذ الاستقلال إلى يومنا هذا قد جعل من اللامركزية المحور الظاهري لعملية إقامة دولة ديمقراطية في تسييرها وتنموية في أهدافها، فان التقنية القانونية المسخرة لذلك لم تساهم في دفع هذه العملية، خاصة على مستوى الولاية، فمن خلال المركز الذي يلعبه ممثل الدولة(الوالي) تبدو اللامركزية مجرد شعار والجماعة المحلية حاملة لأشكاله وأثاره، لأنها مسؤولة عن سياسة اللامركزية في حين احتفظت الدولة بالوسائل القانونية والمادية لهذه السياسة.

خاتمة

من خلال هذه الدراسة يتبين:

– أن الطبيعة القانونية لمنصب الوالي في التشريع الجزائري، تطرح الكثير من الإشكالات سواء على مستوى الإطار القانوني المحدد لهذا المنصب والإكتفاء ببعض التنظيمات الخاصة، كالمراسيم التي سبق التطرق إليها، والتي لم تستطيع وضع قواعد قانونية شاملة لتاطير هذا المصب ومنها على الخصوص إغفال القواعد المتعلقة بالمسؤولية الإدارية والجانب التأديبي.ويمكن تلخيص النقائص التي تعتري منصب الوالي في ما يلي:

– على مستوي التعيين: عملية التعيين يكتنفها الغموض من حيث اختيار شخص الوالي والمشاكل التي ترافق هذه العملية من لنعدام للشفافية الإدارية، إذ تتوزع الاحكام التي تنظم الحياة الوظيفية للولاة بين الدستور والتصوص التشريعية، والمراسيم التنظيمية مع عدم تناسقها بما يفيد أن النظام القانوني الحالي للوالي بحاجة إلى تجميع كل الأحكام في نص واحد.

– على المستوى الوظيفي: رأينا أن كل التعديلات التي طرأت على قانون الولاية ذهبت إلى تدعيم الدور المركزي للوالي وعززت من صلاحياته، كما أن النصوص التنظيمية ما لبثت تكلفه باختصاصات إضافية غير مكتفية بالإختصاصات المنوطة به بمقتضى قانون الولاية، حتى يخيل لنا من خلال دراستنا لمختلف الصلاحيات الممنوحة له والتي لا حصر لها بالنظر لسلطة المبادرة التي يحوزها أننا أمام شخص غير عادي، فلا يمكن بأية حال من الأحوال أن يبسط نفوذه على كل السلطات الممنوحة له ولا يمكنه أن يضطلع بجميع تلك المهام حتى لو أحسن استخدام آليات التسيير المختلفة بطريقة علمية وحتى لو قام بتفويض جزء من تلك الصلاحيات.

فإلى جانب و سائله القانونية والإدارية، ووضعه القانوني كموظف سلطة، ومسؤول تكنوقراطي فالوالي صاحب الأمر والنهي على المستوى المحلي، فهو من يقوم بممارسة سلطة الوصاية على البلديات، والتي تصل إلى حد السلطة الرئاسية على رؤساء المجالس الشعبية البلدية، كما أن مداولات المجلس الشعبي الولائي تكون مرفقة بآرائه فهو شريك اللامركزية ورفيقها الحتمي طوال مسيرتها.

بينما نجد في المقابل أن الرقابة الممارسة على الوالي تكون ضعيفة في حالات ومنعدمة في أغلبها،مما يضفي الخصوصية الفعلية على هذا المركز،ويدعو إلى ضرورة إعادة النظر في مسألة الرقابة المتبادلة

بينه وبين المجالس المحلية لتحقيق التوازن بين التسيير الإداري القائم على الأسس العلمية والتقنيـــة، وبين التسيير الشعبي القائم على المبادئ والأسس الديمقراطية.

– على مستوى نهاية مهام الولاة: نرى أن أي تهاون في تنفيذ التوجيهات والأوامر وأي تـــوان في تنفيذ مخططات الحكومة وبرامجها يعرض مستقبله المهني للخطر طالما انه يخضع للســـلطة الرئاســـية المباشرة للجهة التي عينته(رئيس الجمهورية) ناهيك عن الوزير الأول وكل الوزراء. وذلك في ظل طبيعة المناصب العليا التي لا يتمتع شاغلها بأية ضمانات تأديبية أو نقابية.

نرى إذا أن الوالي يعاني من تبعية مفرطة للسلطة المركزية من لحظة تعيينه إلى غايـــة انتـــهاء مهامه، فللسلطة المركزية صلاحيات واسعة في مجال اختيار الوالي الأصلح لتنصيبه ممثلا لها وعينا لها لا تنام، فالوالي يولي العناية التامة للمصالح المركزية المكلف بها لأنه محاسب بذلك يـــوم تعيينـــه، فواجب الإلزام المهني يفرض عليه ذلك .

ومفاد الملاحظة انه إذا كان الخطاب السياسي منذ الاستقلال إلى يومنا هذا قد جعل من اللامركزية المحور الظاهري لعملية إقامة دولة ديمقراطية في تسييرها وتنموية في أهدافها، فان التقنية القانونية المسخرة لذلك لم تساهم في دفع هذه العملية، خاصة على مستوى الولاية، فمن خـــلال المركز الذي يلعبه ممثل الدولة(الوالي) تبدو اللامركزية مجرد شعار والجماعة المحلية حاملة لأشـــكاله وأثاره، لأنها مسؤولة عن سياسة اللامركزية في حين احتفظت الدولة بالوسائل القانونية والماديـــة لهذه السياسة.

وفي محاولتنا لمعالجة بعض جوانب هذا النظام القانوني، نشير في آخر محطة لهذا البحـــث إلى جملة من الاقتراحات التي ينادي بها كتاب القانون الإداري الجزائري ورجال الإصلاح، نلخصـــها في النقاط الآتية:

أولا : تحديد الفئات التي يتوجب التعيين منها بدقة مع توسيع قائمة الفئات التي يعين منها الولاة وعدم الاكتفاء بالأمناء العامون للولايات ورؤساء الدوائر، مع ما يلاحظ عن الفئة الخارجية التي لا تزيد نسبة التعيين منها عن 5% مما يحرم الكثير من الإطارات التي تحمل شهادات عليا وتتمتع بكفاءة مهنية من تبوأ هذا المنصب بسبب هذا الشرط ، فلا ضير مثلا في إضافة فئات أخـــرى لا تقل كفاءة كمدراء المصالح الخارجية للدولة خاصة مديري الإدارة المحلية و رؤساء دواوين الولاة والأمناء العامون للبلديات و الدوائر،مع توضيح الشروط الواجب توافرها في الأشخاص المرشحين

لتولي منصب والي بدقة مع ضرورة الإعتماد على معايير معينة أثناء المفاضلة بين المرشحين بما يضفي المزيد من الشفافية و التنافسية بين مختلف الموظفين.

ثانيا: إعادة تنظيم وتوضيح مهام وصلاحيات الولاة بتخويلهم السلطات اللاتركيزية حيث يكونون مسئولون نتيجة لها أمام السلطة المركزية. ويمكنه أن يرثوا في هذا الخصوص المهام المنصوص عليها في الفصل الثاني من الباب الرابع من قانون الولاية وهي الأحكام التي يكون فيها ممثلا للدولة ، مع إعادة توزيع الصلاحيات في مجال التسيير بين الوالي ورئيس المجلس الشعبي الولائي، مع ضرورة تنازله عن صلاحياته بصفته ممثلا للولاية لمصلحة هذا الأخير. وهذا سيساعد على التخفيف من أزمة الثقة الموجودة بين المواطن والدولة الممثلة في الإدارة المحلية، هذه الأزمة الناتجة عن بيروقراطية أدائها وضعف ورداءة مستوى بعض قادها.

ثالثا: نرى ضرورة فصل الصلاحيات المركزية و مظاهرها عن الصلاحيات اللامركزية، حيث لا يعقل أن يمثل الوالي الولاية في الحياة السياسية والمدنية بحضرة مجلس منتخب، و من الأحسن ان تخفف التبعية التي يعاني منها الوالي وتمكينه من الإفلات من قبضة السلطة العامة. مع العلم أن هذا الأمر يقتضي بدرجة أولى إعادة التذكير في الأسس التي تقوم عليها اللامركزية، مع إعادة رسم المحيط القانوني والتنظيمي العام الذي يحتضن استقلالية الجماعات المحلية، فاللامركزية التدريجية التي رسمتها الدولة منذ البداية أظهرت فشلها.

أخيرا، وفي انتظار هذه الإصلاحات، سواء تلك التي تضمنها تقرير لجنة إصلاح هياكل ومهام الدولة، أو تلك التي حاولنا توضيحها في إطار هذا البحث لرد الاعتبار لخصوصية الولاية كجماعة محلية من ناحية التنظيم الإداري المحكم البعيد عن المركزية والتأطير القائم على مبدأ الحكم الراشد، يظل الجزائريون يتطلعون إلى غد أفضل.

قائمة المراجع

أولا: قائمة النصوص القانونية

1- الدساتير:

- دستور 1989.
- دستور .1996

2- النصوص التشريعية:

- قانون الإجـراءات المدنيـة الصـادر بـالأمر رقـم 66-154 ، والمـؤرخ في 8 جوان1966، المعدل والمتمم.
- قانون الإجراءات الجزائية ، الصادر بالأمر رقم66-155 المعدل والمتمم
- قانون العقوبات الصادر بالأمر 156/66 المعدل والمتمم.

-الأمر رقم 67-24 مؤرخا في: 1967/01/18 يتضمن قانون البلدية، جريدة رسمية عدد06.

- الأمر رقم 69-38 مؤرخا في: 1969/05/23 يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 44.(ملغى)
- القانون 83-11 المؤرخ في 2 جويلية 1983 و المتعلق بالتأمينات الاجتماعية جريدة رسمية رقم 29 .
- قانون رقم 84-09 مؤرخ في: 1984/02/04 يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، جريدة رسمية عدد 06 مؤرخة في: 1984/02/07.
- قانون رقم 90-02 مؤرخ في: 1990/02/06 المتعلق بالوقاية وتنظيم المنازعات الجماعية للعمل وممارسة حق الإضراب، جريدة رسمية عدد 06.
- قانون رقم 90-08 مؤرخ في: 1990/04/07 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في: 1990/04/11.

- قانون رقم 90-09 مؤرخ في: 1990/04/07 يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في: 1990/04/11.
- قانون رقم 90/-14 مؤرخ في: 1990/06/06 يتعلق بممارسة الحق النقابي المعدل بواسطة الأمر رقم 96-12 مؤرخ في: 1996/06/02، جريدة رسمية عدد 36.

-قانون رقم 90-29 مؤرخ في : 1990/12/01 يتعلق بالتهيئة والتعمير، جريدة رسمية عدد 63 مؤرخة في : 1990/12/07.

- الأمر رقم 97-07 مؤرخا في: 1997/03/06 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 12.
- الأمر رقم 97-09 مؤرخ في: 1997/07/16 يتعلق بالأحزاب، جريدة رسمية عدد 12.
- قانون رقم 01-09 مؤرخ في: 2001/06/26 المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156 المتعلق بقانون العقوبات، جريدة رسمية عدد 34 مؤرخة في: 2001/06/27.
- الأمر رقم 01 مؤرخا في 20 /2006/02 و المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته جريدة رسمية عدد 14.
- الأمر 06-03 مؤرخ في 2006/07/15 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، جريدة رسمية عدد 46

3- النصوص التنظيمية:

- مرسوم رئاسي رقم 97-231 مؤرخا في: 1997/06/25 يتعلق بتعيين أعضاء الحكومة، جريدة رسمية عدد 44 مؤرخة في: 1997/06/29.
- مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ في: 1999/10/19 يحدد التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، جريدة رسمية عدد 76 مؤرخة في: 1999/10/31.

- مرسوم رئاسي رقم 2000-439 مؤرخ في: 2000/12/23 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 90-228، جريدة رسمية عدد 82 مؤرخة في: 2000/12/31.

- مرسوم رقم 82-31 مؤرخ في: 1982/01/23 يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، جريدة رسمية ص 147 وما بعدها.

- مرسوم رقم 83-594 مؤرخ في: 1985/10/29 يتضمن تأسيس لباس للولاة ولرؤساء الدوائر، جريدة رسمية عدد 45.

- مرسوم رقم 85-59 مؤرخ في: 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، جريدة رسمية عدد 13 مؤرخة في: 1985/03/24.

- مرسوم رقم 89-10 مؤرخ في: 1989/02/07 يحدد شغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة ولصالح الخدمة، جريدة رسمية عدد 06 مؤرخة في: 1989/02/08.

- مرسوم تنفيذي رقم 90- 226 مؤرخ في: 1990/07/25 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، جريدة رسمية عدد 31.

- مرسوم تنفيذي رقم 90-227 مؤرخ في: 1990/07/25 يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، جريدة رسمية عدد 31 مؤرخة في: 1990/07/27.

- مرسوم تنفيذي رقم 90-228 مؤرخ في: 1990/07/25 يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، جريدة رسمية عدد 31.

- مرسوم تنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في: 1990/07/25 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، جريدة رسمية عدد 31 مؤرخة في: 1990/07/28.

- مرسوم تنفيذي رقم 90-285 مؤرخ في: 1990/09/29 يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة للولاية وهياكلها ويحدد عملها، جريدة رسمية عدد 38 مؤرخة في: 1990/10/03.

- مرسوم تنفيذي رقم 92-347 مؤرخ في: 1992/09/14 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 90-285 المؤرخ في: 1990/09/29 المحدد لقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها ويحدد عملها، جريدة رسمية عدد 67.

- مرسوم تنفيذي رقم 93-54 مؤرخ في: 1993/05/10 يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية، جريدة رسمية عدد 11 مؤرخة في: 1993/05/11.

- مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في: 1994/07/23 المحدد لأجهزة الإدارة العامة للولاية وهياكلها، جريدة رسمية عدد 48 مؤرخة في: 1994/07/27.

- مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في: 1994/07/23 المحدد مصالح التقنين والشؤون العامة، جريدة رسمية عدد 48 مؤرخة في: 1994/07/27.

ثانيـــــــا: الكتـــــب :

1- الكتب باللغة العربية:

- إبراهيم عبد العزيز شيحا:مباديء القانون الأداري الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت طبعة 1983.

- الطماوي سليمان محمد: مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة.دار الفكر العربي،الكتاب الثالث،1979

- السيحلي عبد القادر : القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي، دار الفرقان- عمان، 1983

- السيد الجوهري عبد العزيز: الوظيفة العامة، دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر.1985

- بعلي محمد الصغير: القانون الإداري،دار العلوم، عنابة،2002

- بعلي محمد الصغير ،قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم ،عنابة،

- بسيوني عبد الله عبد الغني: النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة، منشاة المعارف ،الإسكندرية، 2003 2004

-حسنين مصطفى : السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مطبعة عاطف،1974

- حسين أمين محمد سعيد: مبادئ القانون الإداري؛ دار الثقافة الجامعية،1997

-راغب الحلو ماجد ، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة،1998

- مهنا محمد فؤاد: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، 1973.ص.286

- ميسوم سبيح: الإدارة المحلية في المغرب العربي، حكومات تونس ،الجزائر المغرب منشورات: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطابع الدستور التجارية،عمان، الأردن.1985

-عمرو عدنان: مبادئ القانون الإداري،منشاة المعارف، الإسكندرية

2- الكتب باللغة الفرنسية:

- Chabane Benakzouh : La déconcentration en Algérie ; o p u Alger, 1984
- Charles debbasche : Institutions et droit administratif ; Paris, p.u.f, tome I, 2ème édition 1972
- Charles-DEBBACH et M.PINETM / Les Grands Textes Administratifs, Sirey Paris 1970. (Les emplois supérieurs)
- Essaid TAIB : Droit de la fonction publique, éd. Houma, Alger, 2003
- Gérard Ignass : Institutions Politiques et Administratives ; édition marketing, Paris, 1994
- Hervé Detton : L'Administration Régionale et Locale de la France ; PRESSE UNIVERSITAIRE DE FRANCE (puf)
- Jaques Moreau : Administration Regionale, Locale et Minicipale ; 5eme édition, Précis DALLOZ ,1980.p.110.
- J-M Auby et J-B Auby Institutions Administratives ;Dalloz ,Paris,1996
- j-m Auby et R-Ducos-Ader : Institutions Administratives, Precis-Dalloz,Paris 2 .1996.
- Lahcène SERIAK : L'organisation et le fonctionnement de la Wilaya, l'exemple d'une moyenne Wilaya, ed : E.N.A.G, Alger, 1998
- M-Pickemal : LE Fonctionnaire .Devoir et obligation ; édition BERGER. LAVRAUT-Paris ; 1976
- M. WALINE : Précis de Droit Administratif, Montchrestien, 1969
-René CHAPUS : Droit administratif général, Tom 01, Montchrestien, 15ème éd., 2001.

ثالثا:الدوريـــــات:

1– باللغة العربية :

– محمد فؤاد مهنا: الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة، مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة، العدد الأول، يونيو 1962، ص 11-12.

– محمد عصفور: سلطة العقاب التي لا تنتمي إلى التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة، العدد الثاني، ديسمبر 1996

– نعيمة عطية : انتهاء الخدمة ببلوغ السن القانونية ، مجلة، مجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الأول، افريل 1968

– مسعود شيهوب: اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية؛ مجلة الفكر البرلماني -2- جانفي 2004

- صبحي السيد: القيادة الإدارية ؛دورية العلوم الإدارية ،العدد الأول يونيو 1983

- عمار عوابدي : الإصلاحات المالية والجباية المحلية ، منشورات مجلس الأمة، 31 مارس 2003

– د محمد زغداوي: دور المجلس الشعبي الولائي في التنمية المحلية ، مجلة حوليات ، تصدر دوريا عن مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العرب ي والبحر الأبيض المتوسط، جامعة قسنطينة، العدد 5 سنة 2000 .

- مصطفى دريوش : الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة، مجلة النائب، العدد الأول 2003.

2– باللغة الفرنسية:

- BENNADJI Chérif : « Chronique législative et réglementaire de l’année 1996 », Revue des collectivités locales, Année 1997.

رابعا:المذكرات والرسائل :

- أحسن بن أمزال : النظام القانوني للوالي المنتدب في النظام الإداري الجزائري ،كلية الحقوق- جامعة الجزائر،2005

- مقطف خيرة: تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر منذ 1967 إلى يومنا، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر سنة 2002.

- كلثوم بوخروبة : النظام القانوني للموظف السامي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1991.

- بن تازي علي: دور وسلطات الوالي في الإدارة الجزائرية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة وهران، سنة 1991.

- عمار عوابدي : فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، رسالة دكتوراه ،جامعة الجزائر،معهد الحقوق والعلوم الإدارية، سنة 1981، الجزء الأول.

المذكرات باللغة الفرنسية:

Essaid Taib : Les cadres de la nation en Algérie, Thèse d'Etat Université de Montpellier 1, Faculté de droit et des Sciences Economiques, juins 1985

- Mahmoud BOUZERDE : Les fonctions supérieures en Algérie, Mémoire de Magistère, institut de droit, Alger, 1993.

الملخص :

إن موضوع المركز القانوني للوالي في النظام الإداري يتضمن دراسة مجموعة الأحكام التشريعية، والتنظيمية المتعلقة بوضعيته القانونية من تعيين وانتهاء مهام وصلاحيات وكذلك مكانة الوالي داخل الهيئة التي يشرف على إدارتها، والدور الذي يلعبه في ظل التنظيم الإداري الحالي.

إن الطبيعة القانونية لمنصب الوالي في التشريع الجزائري، تطرح الكثير من الإشكالات وذلك لانعدام الإطار القانوني المحدد لهذا المنصب والإكتفاء ببعض بالتنظيمات الخاصة، كالمراسيم التنفيذية، والتي لم تستطيع وضع قواعد قانونية شاملة لتأطير منصب الوالي ويمكن تلخيص الإطار الوظيفي للوالي فيما يلي:

– على مستوي التعيين: تعيين الوالي يتم بموجب مرسوم رئاسي تطبيقا للمادة بمقتضى المادة 78 فقرة 9 من دستور 1996 صلاحيات رئيس الجمهورية، ويخضع تعيين الولاة للشروط العامة الوظيفة العامة كجوب أن يكون الموظف من جنسية جزائرية،التمتع بالحقوق المدنية والسياسية و الخلق الحسن واللياقة البدنية وان يكون في وضع قانوني تجاه الخدمة الوطنية.

زيادة على هذه الشروط نص القانون على شروط خاصة مطلوبة بالنسبة لكل موظف عام يريد التعين في وظيفة عليا في الدولة. وهي شروط موضوعية نظرا لطبيعة المنصب الذي سيتولاه الموظف المرشح، وهذه الشروط هي:الكفاءة والنزاهة و الالتزام و شرط مستوى معين من التعليم. كما يتم تعيين الوالي من بين ثلاثة فئات، وهي فئة الأمناء العامون للولايات، وفئة رؤساء الدوائر أما الفئة الثالثة وهي فئة خارجية والتي حددت نسبة التعيين منها ب5 بالمائة.

– عل مستوى نهاية مهام الولاة: يستند إنهاء المهام إلى أسباب قانونية تتمثل في التقاعد والوفاة والاستقالة وأسباب تأديبية التي يكون أساسها الخطأ.والفصل غير التأديبي الذي يكون بسبب أو دون سبب كاستعانة الدولة به في وظائف أخرى أكثر أهمية.

إذا كانت السلطة التقديرية أثناء عملية التعيين لها حدود فأن إنهاء المهام لا يخضع إلا للشروط الشكلية و هو احترام الشكل الذي تم به التعيين فلا يكون إنهاء المهام بغير الشكل الذي تم به التعيين فيتم بمرسوم رئاسي تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال.

نرى إذا أن الوالي يعاني من تبعية مفرطة للسلطة المركزية من لحظة تعيينه إلى غاية انتهاء مهامه، فللسلطة المركزية صلاحيات واسعة في مجال اختيار الوالي الأصلح لتنصيبه ممثلا لها وعينا لها

لا تنام، فالوالي يولي العناية التامة للمصالح المركزية المكلف بها لأنه محاسب بذلك يوم تعيينه،فواجب الالتزام المهني يفرض عليه ذلك.

رأينا أيضا أن كل التعديلات التي طرأت على قانون الولاية ذهبت إلى تدعيم الدور غير التركيزي للوالي وعززت من صلاحياته، كما أن النصوص التنظيمية ما لبثت تكلفه باختصاصات إضافية غير مكتفية بالاختصاصات المنيطة به بمقتضى قانون الولاية، حتى يخيل لنا من خلال دراستنا لمختلف الصلاحيات الممنوحة له والتي لا حصر لها بالنظر لسلطة المبادرة التي يحوزها أننا أمام شخص غير عادي، فلا يمكن بأية حال من الأحوال أن يبسط نفوذه على كل السلطات الممنوحة له ولا يمكنه أن يضطلع بجميع تلك المهام حتى لو أحسن استخدام آليات التسيير المختلفة بطريقة علمية وحتى لو قام بتفويض جزء من تلك الصلاحيات.

فالوالي كما لاحظنا يمارس دورا مزدوجا بصفته ممثلا للدولة وهيئة تنفيذية للولاية كما أنه يمارس نوعين من الوظائف، سياسية وإدارية مما أدى إلى بروز آثار للازدواجية الوظيفية لمركز الوالي من خلال صعوبة الموازنة بين السلطات والاختصاصات التي يمارسها لحساب السلطة المركزية والاختصاصات التي يزاولها بصفته هيئة محلية فقد كرس القانون مبدأ وحدة القيادة مما أدى إلى اتساع وتنوع صلاحيات الوالي، وهذا ما جعل وظيفة المجلس الشعبي الولائي في انحصار تام ونتج عن ذلك انعدام التوازن في توزيع المهام والصلاحيات بين هيئتي الولاية.

مع العلم أن هذا الأمر يقتضي بدرجة أولى إعادة التفكير في الأسس التي تقوم عليها اللامركزية مع إعادة رسم المحيط القانوني والتنظيمي العام الذي يحتضن استقلالية الجماعات المحلية فاللامركزية التدريجية التي رسمتها الدولة منذ البداية أظهرت فشلها فبناء على هذه الفكرة يمكن أن يصدر قانونا خاصا للولاة كنا هو الشأن بفرنسا، يتضمن أحكام وقواعد عمل الولاة للتخلص تدريجيا من هيمنة الحكومة عليهم وجعلهم يخضعون لرقابة السلطتين التشريعية والقضائية،هذا القانون لا بد أن يصدر بعد دراسة وتمحيص وتقييم للدور الحقيقي الذي يجب على الوالي أن يلعبه، وان يراعي فصل الصلاحيات المركزية ومظاهرها عن الصلاحيات اللامركزية، حيث لا يعقل أن يمثل الوالي الولاية في الحياة السياسية والمدنية بحضرة مجلس منتخب، و من الأحسن أن تخفف التبعية التي يعاني منها الوالي لتمكينه من الإفلات من قبضة السلطة السياسية.

Sommaire

La wilaya se définie comme une collectivité administative décentralisée ayant toutes les prérogatives de l'état.cette administration wilayale joue pleinement son rôle qui corresponde aux
Aspirations de la population. Elle a des instances législatives, une assemblée wilayale et un bureau exécutif très efficace.

Le wali, a fait ce nom pour la première fois avec la réforme de la wilaya en 1967 : (el3amel), et la wilaya qui remplace (el3amala). Le wali est un haut fonctionnaire qui a été sans un statut juridique mais doté des pouvoirs supérieurs à ceux des ministres car il incarne l'état au nom de la légitimité révolutionnaire. Dans la loi de 1969, le wali jouissait d'un extrême pouvoir devant les conseils élus.

Cependant ces réformes ont été sévérement critiquées par la classe politique et certains hauts fonctionnaires, ils acordent plutôt à donner une plus grande efficacité pour les collectivités locales. En parallèle avecl'augmentation du nombre de wilayas qui assureront la promotion du développement local et l'élimination des problèmes de l'ancien régime.

Ces réformes ont été nécessaire, en raison de la modification de la constitution, pour changer le système politique fondée sur le parti unique, et de passer au multipartisme fondé sur la séparation des pouvoirs et la participation populaire comme le prévoit la loi du conseil municipal et le conseil de la wilaya pour l'année 1990.
En vertu de l'article 78 de la constitution de 1996, le wali conserve toujours son statut et ses pouvoirs qui émanent d'une decision présidentielle.

Malgré la place importante qu'occupe le wali, en vue de la compétence et l'étendue des pouvoirs dévolus en vertu de la loi 90/09 et d'autres lois et règlements, le législateur ne pouvait pas, par son propre statut, déterminer la méthode de nomination et la fin de ses fonctions, ni ses droits et ses devoirs, ni limiter ses pleins pouvoirs à
Cause de l'absence d'un statut particulier due à la nature particulière de ce poste administratif.En effet, Le wali est le seul agent d'état à l'échelle régionale qui est nommé par décret présidentiel.

Cependant, la loi de wilaya du 7 avril 1990 n'a pas envisagé la manière de prévoir la nomination de wali, cette dernière est régie par les termes

et les outils dans le cadre du pouvoir discrétionnaire du Président de la République en sa qualité de juridiction de première instance à la nomination et ministre de l'Intérieur.

La législation de la wilaya ne précise pas le satut du wali, mais considérerait la fin de ses fonctions en dehors du cadre d'un (parallisme des formes) dans le cadre juridique et des raisons liées à la responsabilité pénale et administrative.

La nomination du wali n'est pas facile. Il est rare d'être éligible pour le leadership politique et administratif, la compétence et l'intégrité sont nécessaires pour de tel poste, Compte tenu de l'importance du rôle dévolu au gouverneur et sa délicatesse, il a été confirmé que le Président de la République décrète la nomination des wali par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du ministre de l'Intérieur et de l'application du dernier alinéa de l'article 78 de la constitution de 1996.

Pour accéder à ce poste statégique, la personne doit être plus aptes et plus appropriées et satisfaire certaines conditions générales qui seront déterminés par le statut genéral de la fonction publique et des conditions particulières doivent être disponibles dans ces personnes comme candidats pour le poste.

Et si le pouvoir discrétionnaire au cours du processus de recrutement a ses limites, la fin de la mission, toutefois, n'est pas soumise à des conditions et des formalités à respecter la façon dans laquelle la nomination n'est pas sans une cessation de la manière sous laquelle la nomination a été faite par décret présidentiel. La fin de la mission est basée sur des questions juridiques et des raisons disciplinaires.

L'adoption de mesures de protection pour assurer la stabilité du personnel de haute instance administrative, a été consacrée à l'agitation et les conflits partisans, le développement des politiques sociales pour les promovoir et les mettre en œuvre à long terme. Par conséquent, nous notons que le point de vue officiel du Haut-fonctionnaire a quelque peu changé, ainsi que sa position après l'avènement de la constitution de 1989, relative au multipartisme. Le wali n'a plus une foncion-partisane, comme dans le passé et aucun parti politique au niveau local, ne lui impose ses idées et ses orientations, comme il a été fait à l'époque du parti conservateur .le wali doit être conscient et responsable dans l'exercice de ses fonctions afin de pouvoir participer à la stabilité politique et le développement économique du pays.

La wilaya prend toutefois un caractère de centralisation et de décentralisation en même temps. Le wali exercera ses pouvoirs conformement à cette orientation, il parraine ses intérêts de l’état, en sa qualité de responsable de cette section très importante. En vertu de la loi, le wali est chargé d’autres occupations qui relèvent du domaine. Ces collectivités locales et demeure loin de toute influence car ses pouvoirs sont variés en sa qualité de représentant de wilaya.Il est l’organe exécutif du conseil populaire de la wilaya.Aussi, le wali est le premier homme qui veuille sur les intérêts de l’état .De cette manière, le wali est considéré comme le médiateur du gouvernement, avec la possession d'un large pouvoir lier à la polices et la protection civile.

Le wali Comme nous l'avons noté joue un double rôle en tant que représentant de l'État et l'organe d'exécution de wilaya, ainsi ses fonctions son d’ordre politique et administratif .La duplicité des fonctions du wali à traves les inégalités entre les pouvoirs et les fonctions exercées pour le compte de l’autorité centrale allait conduire à un déséquilibre dans la répartition des fonctions et des pouvoirs entre les organes de la wilaya.

Tout cela doit laisser réfléchire murement sur les fondements de la décentralisation, avec la redéfinition du cadre juridique et réglementaire, qui englobe l'indépendance des collectivités locales. La décentralisation progressive de l'Etat est arrivée à un éche total si bien que le parlement aura à remettre en question le statut du wali, afin de le soumettre sous le contrôle du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire.

Une loi doit être décrétée après l'évaluation du rôle réel qui devrait jouer le wali, et de prendre en compte la séparation des pouvoirs centrales et les povoirs locaux, car il est inconcevable que le wali représente la wilaya dans la vie politique et civile en présence d’un conseil élu .Il serait préférable d'alléger la dépendance vécue par le wali et de lui permettre d'échapper à l'emprise du pouvoir politique.

Summary

The wilaya known as decentralization of services and isolation of the nuclear State to play its full role and to reflect the aspirations of the population, have no special bodies and peoples of the leadership .
The wali, made a name for the first time with the reform of the wilaya in 1967. The replacement of the (el3amel) with a wali and replacing the wilaya with (el3amala). Not change the concept of public administration and of the role and authority of the wali who is an officer who was without legal status. With powers greater than those of ministers and their powers, because it was embodied in the state of the system adopted a mode of resistance and stability on behalf of the revolutionary legitimacy excel in the 1969 Act, the wali of the devices at its disposal, and higher in power and authority to the elected councils.

Critics of the reform, as it were in response to the call of the political class, and some senior officials and redress for mistakes and to give greater efficiency to local communities. In parallel with the increase in the number of wilayas for promoting local development and the elimination of the backlog of problems because of the centrality of what is known as the resolution. In the center of problems and reforms were necessary because of the constitutional amendment to change the political system based on single-party system to a multiparty system based on separation of powers, and popular participation has become a new wave of legislation to keep pace with the nature of the new system, including municipalities and the law of the wilaya for 1990.

As part of the wali of the most important to retain the status of the most decentralized level guide to the text of Article 78 of the 1996 Constitution, which is the position of viceroy of positions that in May, however , by appointment of the President of the Republic.

Despite the important place occupied by the Wali to the competence, and scope of the powers vested by the law 90/09. On the mandate, and other laws and regulations, however, that

the legislature could not by his own status, which determines the method of appointment and the end of its duties and its rights and duties did not limit the full powers.

The absence of a special status due to the nature of this position because the duplication of the functions of the wali, and the advantage of being a mandate for local government and central government as well.

The wali is the only agent status on a regional basis with a Council, appointed by presidential decree, however, the Act of 1990 to 09 wilaya of 7 April 1990 was not the way to provide for the appointment of wali, of leave the organization to which the different groups identified by the appointment of the wali, which goes without saying that the appointment is governed by the terms and tools within the discretion of the President in his capacity as court of first instance the appointment and the Minister of Interior in the proposal. The legislation of the wilaya not clear how the functions of the wali, but imagine the end of his duties outside the scope of a parallel (the parallel forms) in the legal reasons and reasons related to criminal liability and administrative.

The appointment of the wali is not easy. It is rare that they are eligible for political and administrative leadership, competence and integrity required for such positions, Given the important role of the governor as well, and its delicacy, it was confirmed that President of the Republic and the appointment of wali by decree of the Council of Ministers upon proposal of the Minister of the Interior and the last paragraph of Article 78 of the 1996 Constitution.

And choose the right person for this position must be private, including the identification of categories of such personnel must be able to estimate the weight of the fittest and most appropriate and should be met certain conditions to be determined by the status the general public and special conditions must be available in these people as candidates for the position.

And if the discretion during the recruitment process has its limits, the end of the mission, however, is not subject to the conditions and formalities to be complied with the form in

which the appointment is not without a cessation of the form in which the appointment was made by presidential decree, is the proposal of the Minister of the Interior pursuant to the rule of parallelism forms.

The end of the mission is based on legal and disciplinary reasons and reasons for non-disciplinary.

The adoption of protective measures to ensure the stability of the senior staff of administrative was devoted to agitation and conflicts advocates the development of social policies for the promotion and implementation of long-term. Therefore, we note that the official views of the High functionaries has changed somewhat, and its position after the advent of the 1989 Constitution and go to a multiparty system. Is no longer the wali of post-partisan, as in the past is no longer any political party at the local level, it imposes some of the views and guidance, as it did in the Conservative Party less than a party and is led to the extension of the functional stability of the crown to be aware of their duties, which are subject to the amateur rights they enjoy and to ensure the conduct of their career to ensure that the functional status of officials of the national renaissance of one of the factors of political stability and economic growth.

Take a wilaya description of decentralization and centralization at the same time, the wali has exercised his powers and his powers according to this description, it is one of the functions of the center of the work as a man of the State , which sponsors its own interests in the administration responsible for this section is very important, not only the power of this law has cost him one of the functions competence of local management, which not only interfered in the work of group of decentralization, giving powers to make it a dominant and dominant and isolated from all the factors that influence may be the object, if it had not this privilege (the authorities and powers in its capacity representative wilaya) and vary the powers of the viceroy as the executive body of the mandate, it is not just in the process of implementing the Council's deliberations, the (APW) because it appears that the first man in the wilaya of the power of representation in public life. In

addition to the broad powers as the executive organ of the People's Council, the wali of a different set of functions that have the most extensive powers, which clearly reflects the central role and the apparent position in the hierarchy of rules, is the hub of local administration.

Uncontested, and show the public the authority conferred by law. The wali is eye condition; he controlled the interest of the State, this aspect of the intermediary function of government, as having a wide discretion in implementing of all kinds to increase the powers of police and civil protection.

The wali As noted plays a dual role as representative of the State and the executive body of the wilaya, as it is of two types of jobs, political and administrative, which led to the onset of the duplication of functional wali by the difficult balance between the powers and functions exercised by the central authority for the account and the terms of reference, which is engaged as a local figure has law and the principle of unity of command which led to the range and diversity of skills of the wali, and that makes the work of the People's Republic of deposit in the wilaya completely, causing an imbalance in the distribution of functions and powers between the organs of the wilaya.

Knowing that this "need a reminder of the first degree in the foundations of decentralization, with the redefinition of legal and regulatory framework, which includes the independence of local communities, attracted by the gradual decentralization of the state from the outset, on the basis of evidence of the failure of this idea could be that the Parliament passes a law contains special provisions and rules of the walis, eliminate the government and have them under control of the legislature and of the judiciary, the law must be made after the review and monitoring and evaluating the actual role that should play, and take into account the separation of powers and the central povoirs premises, it is conceivable that the wali present the wilaya in politics as the presence of APW. Better, reduce dependence experienced by the wali and enable it to escape the grip of political power.